



Universidade de Aveiro Instituto Superior de Contabilidade e Administração
2009

**Matilde da Conceição
Araújo Fonseca**

**Reforma da Tributação do Património - Impacte nas
Receitas das Autarquias Locais**



**Matilde da Conceição
Araújo Fonseca**

**Reforma da Tributação do Património - Impacte nas
Receitas das Autarquias Locais**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Administração Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria de Fátima Marques Lopes Pinho, Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus pais, às minhas irmãs e ao Jorge pela ajuda, apoio e carinho que me têm dedicado. Sem eles não seria possível nem teria sentido.

O júri

Presidente

Graça Maria do Carmo Azevedo
Equiparada a Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

Orientadora

Maria de Fátima Marques Teixeira Lopes Pinho
Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

Arguente

Celsa Maria Carvalho Machado
Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto

Agradecimentos

Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração da orientadora científica, Professora Doutora Maria de Fátima Pinho, a quem agradeço todo o apoio e disponibilidade demonstrada.

Agradeço à DGCI, ao Município de Estarreja na pessoa do Presidente, às personalidades colaboradoras na “recolha de informação” pela disponibilidade evidenciada. Não podia deixar de saudar e agradecer aos meus colegas de curso, especialmente o grupo de estudo formado no ISCA-UA pela amizade e pela ajuda que me prestaram durante estes anos.

Palavras-chave

Reforma da tributação do Património, Impostos Patrimoniais, Valor Patrimonial Tributário (VPT), Financiamento Autárquico, Desenvolvimento

Resumo

Este estudo versa sobre a Reforma da Tributação do Património, o seu impacte nas receitas das Autarquias Locais, e por conseguinte também ao nível do contribuinte. O trabalho encontra-se dividido em duas partes.

Numa primeira fase, averiguámos da necessidade de se proceder à Reforma da Tributação do Património. Fizemos o enquadramento dos Impostos e, de seguida, realizámos uma descrição da Reforma Patrimonial quanto aos seus principais aspectos, repercussões e aplicabilidade ao nível do cidadão contribuinte.

De seguida abordou-se o tema da Tributação do Património como receita Municipal, salientando as questões fundamentais no âmbito da Lei de Financiamento das Autarquias Locais. Neste contexto, foi referida a questão do “zonamento”, mais concretamente, a aplicação dos critérios de valorização dos coeficientes de localização, terminando em seguida por mencionar as deliberações municipais com impacte na receita fiscal.

Numa segunda fase, analisámos os Relatórios de Actividades da DGCI do ano 2000 até ao ano 2006, como fonte de cobrança, gestão e entrega das receitas municipais para as Autarquias Locais. Esta análise foi feita ano a ano e em termos de “valor total anual”, tendo em atenção a variação do valor arrecadado e transferido em relação ao ano anterior, tanto a preços correntes como a preços do ano anterior.

De seguida, analisámos os Relatórios de Gestão do Município de Estarreja, decompondo as suas fontes de financiamento e principalmente avaliando o peso que os Impostos Directos têm no seu orçamento.

Inserido na mesma linha orientadora, não poderíamos deixar de averiguar, se o agravamento da carga fiscal, nomeadamente dos impostos municipais (IMI e IMT), resultante da Reforma da Tributação do Património, tem contribuído para “alavancar” o desenvolvimento do município, aumentando a qualidade, as condições de vida e de bem-estar social dos munícipes.

A fim de obtermos uma resposta a esta questão, foi feita uma “recolha de informação” junto de pessoas com experiência em matéria fiscal, sensibilidade e habitual contacto directo com os contribuintes-munícipes de Estarreja. Os resultados da recolha de informação mostraram ser um contributo útil para avaliar o impacte e “justeza” da Reforma da Tributação do Património nas condições de vida e bem-estar social dos munícipes.

keywords

Reform of the taxation of wealth, heritage value tax, municipal financing, development

Abstract

This essay is about the reform of the taxation of wealth (heritage), its impact on the tax revenues of the Municipalities and, as a consequence, also its repercussions to the taxpayer. The essay is divided in two parts.

In the first part, we started by dealing with the need of reforming the taxation system of wealth. Then, we provided for the theoretical background on taxation, followed by a description of the reform of the taxation of wealth, focussing on its mains aspects, implications and its application to the taxpayer.

Next, we considered the taxation of wealth as tax revenue for the Municipalities emphasising its most fundamental issues in the framework of the Law of the Financing of the Municipalities. In this context, we referred to the issue of the “zonamento” (abstract delimitation of a particular geographical area), more specifically as to the application of a value criteria of the coefficients of localization, and we referred also to the municipal decisions with impact on tax revenues.

In a second part, we analysed the Reports of the Activities of the General Office of Taxes from 2000 to 2006, as a way of recovery, management and delivery of municipal tax revenues to the Municipalities. This analysis was undertaken in an annual basis and taking into consideration the total annual amount, and the variation of the amounts collected and transferred compared with the previous year, both at current prices as the previous year's prices.

Next, we analysed the Reports of management of the Municipality of Estarreja, enumerating the budget sources of financing and mainly evaluating the weight that the direct taxes have on the municipal budget.

Finally, we could not finish this essay without assessing whether the tax burden, as a result of the municipal taxes (IMI and IMT) and the Reform of the taxation of wealth, represent a contribution to promote further development of the Municipality, by raising living standards and social welfare of the citizens concerned. In order to obtain an answer to this question, we have collected information through a group of people with experience in fiscal matters, sensibility and usual direct contact with taxpayers residing in Estarreja. The outcome of gathering information has been a useful contribution to evaluate the impact and fairness of the Reform in the everyday life conditions and social welfare of the residents.

Índice

| | |
|--|------------|
| Lista de Tabelas | iii |
| Lista de Gráficos | iv |
| Lista de Figuras | iv |
| 1. Introdução | 1 |
| 2. Caracterização da Reforma da Tributação do Património | 3 |
| 2.1 Quando ocorreu a reforma | 3 |
| 2.2 Conceito de Património | 3 |
| 2.3 Bens que não fazem parte do Património | 5 |
| 3. Enquadramento dos Impostos sobre o Património | 8 |
| 3.1 O início da Reforma da Tributação do Património | 8 |
| 3.2 Impostos da Reforma da Tributação do Património | 8 |
| 3.3 Após a Reforma do Património | 10 |
| 3.4 Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) | 11 |
| 3.5 Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) | 12 |
| 3.6 Regime de Avaliação dos Prédios | 13 |
| 3.6.1 O Novo regime legal de avaliação da propriedade Urbana - fórmula do Valor Patrimonial Tributário (VPT) | 13 |
| 3.6.2 Processo de avaliação e pedido de segunda avaliação | 17 |
| 3.6.3 Inscrição de prédios na matriz | 18 |
| 3.7 Benefícios fiscais na tributação de IMI e IMT | 19 |
| 3.7.1 Isenção de IMI – Habitação própria e permanente | 20 |
| 3.7.2 Isenção de IMI – Habitação destinada a arrendamento | 21 |
| 3.7.3 Isenção de IMT na aquisição de prédios para habitação | 21 |
| 3.7.4 Outros tipos de isenção de IMT | 22 |
| 4. Tributação do Património como receita Municipal | 25 |
| 4.1 Zonamento | 25 |
| 4.2 Financiamento das Autarquias Locais | 27 |
| 4.2.1 Objecto e Princípios Fundamentais | 28 |

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 4.2.2 | Receitas das Autarquias Locais..... | 29 |
| 4.2.3 | Distribuição de Recursos públicos do Estado para as Autarquias Locais (Transferências Correntes e de Capital) | 30 |
| 4.2.4 | Endividamento Autárquico | 32 |
| 4.2.5 | Contabilidade, prestação e auditoria externa das contas | 33 |
| 4.2.6 | Relação entre a nova e a antiga Lei das Finanças Locais..... | 34 |
| 4.3 | Deliberações Municipais com impacte nas receitas sobre o Património | 36 |
| 5. | Cobrança e Transferência de Imposto | 38 |
| 5.1 | Análise do ano 2000 | 39 |
| 5.2 | Análise do ano 2001 | 40 |
| 5.3 | Análise do ano 2002 | 41 |
| 5.4 | Análise do ano 2003 | 42 |
| 5.5 | Análise do ano 2004 | 43 |
| 5.6 | Análise do ano 2005 | 45 |
| 5.7 | Análise do ano 2006 | 46 |
| 6. | Enquadramento Socio-económico do Município de Estarreja | 49 |
| 6.1 | Caracterização do Município | 49 |
| 6.2 | Receitas Autárquicas | 51 |
| 6.2.1 | De 2000 a 2003 | 51 |
| 6.2.2 | De 2004 a 2006 | 58 |
| 6.3 | Recolha de opinião no Concelho de Estarreja..... | 64 |
| 6.3.1 | Recolha de Informação..... | 65 |
| 7. | Conclusão | 68 |
| 8. | Bibliografia | 71 |
| Anexo | | 73 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| Tabela 5.1 - Receitas cobradas e transferências em 2000 e 2001..... | 40 |
| Tabela 5.2 - Receitas cobradas em 2001 e 2002 | 41 |
| Tabela 5.3 - Transferências em 2001 e 2002 | 42 |
| Tabela 5.4 - Receitas cobradas em 2002 e 2003 | 42 |
| Tabela 5.5 - Transferências em 2002 e 2003 | 43 |
| Tabela 5.6 - Valor Patrimonial gerado por tipo de prédio em 2004..... | 44 |
| Tabela 5.7 - Receitas cobradas em 2003 e 2004 | 44 |
| Tabela 5.8 - Transferências em 2003 e 2004 | 45 |
| Tabela 5.9 - Receitas cobradas em 2004 e 2005 | 45 |
| Tabela 5.10 - Transferências em 2004 e 2005 | 46 |
| Tabela 5.11 - Receitas cobradas em 2005 e 2006 | 47 |
| Tabela 5.12 - Transferências em 2005 e 2006 | 47 |
| Tabela 6.1 - Área do Concelho de Estarreja | 50 |
| Tabela 6.2 - Receitas do Município: 2000 | 51 |
| Tabela 6.3 - Receitas do Município: 2001 | 52 |
| Tabela 6.4 - Receitas do Município de 2000, de 2001 e de 2001 a preços de 2000 | 53 |
| Tabela 6.5 - Receitas do Município: 2002 | 55 |
| Tabela 6.6 - Receitas do Município de 2001, de 2002 e de 2002 a preços de 2001 | 55 |
| Tabela 6.7 - Receitas do Município: 2003 | 56 |
| Tabela 6.8 - Receitas do Município de 2002, de 2003 e de 2003 a preços de 2002 | 56 |
| Tabela 6.9 - Receitas do Município: 2004 | 58 |
| Tabela 6.10 - Receitas do Município de 2003, de 2004 e de 2004 a preços de 2003 | 59 |
| Tabela 6.11 - Receitas do Município: 2005 | 60 |

| | |
|---|----|
| Tabela 6.12 - Receitas do Município de 2004, de 2005 e de 2005 a preços de 2004 | 60 |
| Tabela 6.13 - Receitas do Município: 2006 | 61 |
| Tabela 6.14 - Receitas do Município de 2005, de 2006 e de 2006 a preços de 2005 | 62 |

Lista de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 5.1 - Variação das Receitas Fiscais Cobradas e Transferências para as Autarquias de 2000 a 2006 | 48 |
| Gráfico 6.1 - População por Freguesia no Concelho de Estarreja | 50 |
| Gráfico 6.2 - Impostos Directos: 2000 a 2003 | 57 |
| Gráfico 6.3 - Impostos Directos: 2004 a 2006 | 63 |

Lista de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 4.1 - Mapa do zonamento do Município de Estarreja | 27 |
|--|----|

1. Introdução

Sabemos que era inevitável alterar o modo de tributação do património, atendendo desde logo às palavras de um dos autores da Reforma “(...) *a reforma dos impostos sobre o património, foi nos últimos anos sucessivamente prometida e sucessivamente adiada, não obstante todos estarem de acordo quanto à sua necessidade e proclamarem as diversas injustiças e iniquidades que caracterizavam as várias componentes da estrutura destes impostos.*

Os diversos estudos, modelos e projectos que foram sendo produzidos nos últimos anos, embora revelassem algum esforço e tentativas de mudança, variaram de governo para governo conforme a sensibilidade política e técnica dos intervenientes, apontando assim para direcções e objectivos diferentes e, muitas vezes, contraditórios, sem que tenha sido tomada qualquer medida concreta para inverter ou, ao menos, para começar a inverter a situação verdadeiramente insustentável a que há já alguns anos se tinha chegado.” (Valdez, 2002 apud Antunes, 2006, p. 48)¹.

Assim sendo, o nosso trabalho vai desenvolver-se em duas partes.

A primeira parte, essencialmente descritiva, faz o enquadramento e a explicação da Reforma da Tributação do Património de um modo abrangente.

Na segunda parte, vamos proceder à análise do valor cobrado a título de Imposto Municipal sobre Imóveis e Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis pela Direcção Geral de Contribuições e Impostos, e do valor transferido para as Autarquias Locais, que será depois gerido por estas. Em particular, nesta parte será feita uma análise empírica baseada nos relatórios da Direcção Geral das Contribuições e Impostos, na qual se examina o valor cobrado em sede de tributação sobre o património e a transferência desse valor em favor das Autarquias locais.

Na mesma linha de orientação vamos analisar os Relatórios de Gestão de uma Autarquia Local, bem como os seus orçamentos de receita desde o ano de 2000 ao ano de 2006, e

¹ Ver Curso de Pós-graduação de Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Luís Rodrigues Antunes, in Tese, Fevereiro de 2005 p.48.

fazer a leitura e interpretação dos dados referentes às principais fontes e financiamento autárquico, comparando os valores a tanto preços correntes como a preços do ano anterior.

Ainda inserido na segunda parte, será feita uma análise da forma como é realizada e gerida a receita fiscal pelo Município de Estarreja, com base numa “recolha de informação” que procura atender à realidade sócio-económica vivida pelos contribuintes.

Em particular, interessa saber se os munícipes sentem que o acréscimo de carga tributária que a reforma implica é de alguma forma “compensado” ou “reparado” por um acréscimo, por parte dos Municípios, de medidas de ordenamento urbanístico e mobilidade dos cidadãos, bem como benefícios com a criação de infraestruturas físicas e de equipamentos de apoio de carácter social e educativo em favor da população.

2. Caracterização da Reforma da Tributação do Património

2.1 Quando ocorreu a reforma

Foi só com o XV Governo Constitucional no ano de 2003, que se conseguiu aprovar os diplomas legais e regulamentares, bem como os despachos complementares que instituíram e puseram em prática a Reforma da Tributação do Património.

No entanto, e conforme comentário de (Antunes, 2006, p. 50 e 51)², esta reforma “(...) *não se pode reduzir à simples elaboração e aprovação de diplomas legais e regulamentares, foi necessário instituir uma estrutura administrativa que a implementasse no terreno. Para tal foi criado por despacho ministerial de 3/5/2003, o Núcleo de Implementação da Reforma dos Impostos sobre o Património (NIRIP), (...). Esta estrutura temporária e paralela aos próprios serviços centrais foi responsável pela implementação prática de toda a reforma, desde a calendarização e controlo da execução dos vários projectos pela concepção de modelos de declarações e projectos de portarias, pela emissão de instruções superiores e esclarecimentos vários sobre a reforma aos serviços periféricos (Direcções e Serviços de Finanças), passando pela interligação com as equipas da DGITA (Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros) que desenvolveram todas as aplicações informáticas que suportaram a reforma.*” Foi necessário, assim, agilizar procedimentos para a implementação da reforma, nomeadamente ao nível de equipamento informático dotado de actualizações que deveriam ser usados pelos Serviços de Finanças, num apoio mais célere e eficiente ao contribuinte.

2.2 Conceito de Património

Tanto o conceito de património como o conceito de valor patrimonial (este último será desenvolvido no Capítulo 3) são termos importantes para melhor compreendermos a Reforma da Tributação do Património.

² Ver Curso de Pós-graduação de Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Luís Rodrigues Antunes, in Tese, Fevereiro de 2005 p. 50 e 51.

O artigo 1º do Decreto-Lei 287/2003 de 12 de Novembro, refere que “...o presente diploma visa proceder à reforma da tributação do património...” No âmbito desta reforma, não só o código do IMI, no artigo 1º, prevê que o imposto “*incide sobre o valor patrimonial dos prédios rústicos e urbanos situados no território português constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam*”, como ainda o código do Imposto de Selo, no artigo 13º, nº 1, refere que “*o valor dos imóveis é o valor patrimonial tributário constante da matriz nos termos do IMI*”.

Constituindo o nosso objecto de estudo o património, e muito concretamente a análise das consequências da tributação sobre o património, não poderemos deixar de considerar um conjunto de definições e conceitos doutrinários e legais relacionados com o património. Assim, é nosso entendimento que devemos defini-lo em termos genéricos, com recurso às definições doutrinárias e contempladas na legislação e prática tributária.

Começando por enunciar alguns conceitos avançados pela doutrina, Tavares define património como o “*conjunto de relações jurídicas pertencentes a uma pessoa que tem uma utilidade económica e são por isso susceptíveis de avaliação pecuniária*” (Tavares, 1929 apud Gomes, 2004, p. 18)³.

Também Andrade escreveu que “*num primeiro e mais amplo sentido, património vem a ser, de acordo com a doutrina tradicional e ainda hoje mais corrente, o conjunto de relações jurídicas (direitos e obrigações) com valor económico, isto é, avaliáveis em dinheiro de que é sujeito activo e passivo uma dada pessoa singular ou colectiva (património global).*” (Andrade, 1991 apud Gomes, 2004, p. 19)⁴.

Outra perspectiva foi dada por Raposo que refere que o “*património é o complexo de bens ou relações jurídicas (direitos e obrigações) de carácter pecuniário no comércio jurídico-privado e portanto avaliáveis em dinheiro*” (Raposo, 1942 apud Gomes 2004, p. 19)⁵.

³ Ver Lições proferidas no 1º Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, in Tributação do Património, Fevereiro 2005 p.18.

⁴ Ver Lições proferidas no 1º Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, in Tributação do Património, Fevereiro 2005 p.19.

⁵ Ver Lições proferidas no 1º Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, in Tributação do Património, Fevereiro 2005 p.19.

Estamos perante autores que definem o património enquadrado numa perspectiva de direito civil, quer como o conjunto de relações jurídicas, quer como o conjunto de bens, sendo em ambos os casos avaliáveis em dinheiro.

Porém, sob o ponto de vista fiscal, a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal em 2002, à luz dos impostos em vigor até então, escreveu o seguinte: “ *a expressão impostos sobre o património compreende os impostos que tributam a riqueza exteriorizada pela propriedade ou uso e fruição de bens patrimoniais e os que incidem sobre os actos relativos à aquisição daqueles bens*”. (Caderno CTF, 2002 apud Gomes, 2004, p.19)⁶

Acrescente-se ainda outra perspectiva fiscal, a formulada por Sousa Franco ao afirmar que “ *o património fiscalmente relevante é actualmente constituído por toda a manifestação de riqueza exteriorizada quer pela propriedade, quer pelo uso e fruição de certos bens imóveis ou móveis sujeitos a registo, bem como pelos actos de aquisição onerosa ou gratuita daqueles bens que se encontram igualmente sujeitos a tributação em sede própria*”. (Franco, 1999 apud Gomes, 2004, p.20)⁷

Em conclusão, e à luz do que acabámos de referir, podemos afirmar que para efeitos fiscais, fazem parte do património os bens e as relações jurídicas que estão no comércio jurídico-privado, com valor de troca e que sejam avaliáveis pecuniariamente.

2.3 Bens que não fazem parte do Património

Existem bens, que pela sua essência ou natureza, não possuem qualquer valor económico e, como tal, não podem ser objecto de relações jurídico-privadas. Assim, e de acordo com a alínea 2) do artigo 202º do Código Civil, consideram-se fora do comércio jurídico-privado todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual.

⁶ Ver Lições proferidas no 1º Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, in Tributação do Património, Fevereiro 2005 p.19.

⁷ Ver Lições proferidas no 1º Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, in Tributação do Património, Fevereiro 2005 p.20.

Atendendo ao nº 1 do artigo 2º do Código do Imposto Municipais sobre Imóveis (CIMI), considera-se um prédio toda a fracção de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva e, em circunstâncias normais tenha valor económico. Pelo que, tudo o que não tenha valor económico nem tenha autonomia económica, isto é, não seja possível de ser avaliado pecuniariamente, não é considerado bem patrimonial.

Assim, o conceito legal de prédio apenas abrange imóveis materiais, excluindo-se os direitos sobre imóveis. Também não são considerados prédios os terrenos que, em condições normais, não tenham qualquer utilidade, ou por serem inacessíveis ou por não terem qualquer utilidade ou utilização, quer lúdica quer produtiva.

Relativamente aos bens de domínio público, estes encontram-se descritos na Constituição da República Portuguesa (CRP)⁸, são os seguintes:

- As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos;
- As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;
- Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com a excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- As estradas e as linhas-férrreas nacionais;

De acordo com o descrito, e uma vez que a estes bens não se lhes pode atribuir um valor pecuniário e nem se encontram no comércio jurídico-privado, os bens de domínio Público não podem ser considerados bens patrimoniais.

Além dos já referidos, existem bens que pela sua natureza não se lhes pode atribuir valor. São os denominados bens de domínio público do Estado, como por exemplo, os bens militares relacionados com a defesa do país, os bens culturais e artísticos. Existem ainda outros tipos de bens, igualmente considerados bens de domínio público do Estado, tais

⁸ Artº 84 da Constituição da República Portuguesa

como o domínio hídrico, o domínio aéreo, o domínio mineiro, o domínio público de circulação, o domínio documental, o domínio cultural, o domínio artístico e o domínio militar. Como referimos anteriormente e uma vez que estes bens não têm valor patrimonial, não podem ser objecto de tributação.

Além dos aspectos acima mencionados, para efeitos tributários em sede de IMI, deve ainda obedecer ao artigo 2º do CIMI, que prevê que o bem tem de pertencer ao património de uma pessoa singular ou colectiva e possuir valor económico.

Os prédios podem ser classificados de rústicos, urbanos ou mistos, encontrando-se estes conceitos mais detalhadamente descritos no Capítulo 3.

3. Enquadramento dos Impostos sobre o Património

3.1 O início da Reforma da Tributação do Património

O início da reforma da tributação do património ocorreu em 2003, com a publicação do Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro, o qual aprova o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), que entrou em vigor em 1/12/2003⁹ e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), em vigor a partir de 1/1/2004¹⁰. O referido Decreto-Lei revogou os Códigos do Imposto Municipal de SISA, o Código da Contribuição Autárquica (CCA) e o Código do Imposto sobre as Sucessões e Doações (CIMSISD), estendendo-se este ao campo de incidência do Código do Imposto do Selo (CIS), que, por sua vez, passou a incluir a tributação das transmissões gratuitas de bens.

A reforma do património tinha por principais objectivos o combate e consequente diminuição da fraude e evasão fiscais, redução das taxas de incidência dos impostos e reforço do poder tributário dos municípios, procurando que o regime de tributação que incide sobre o património se tornasse mais justo. Na medida em que o valor patrimonial dos imóveis atribuído tem por base critérios objectivos e definidos, com vista a aproximar o Valor Patrimonial Tributário (VPT) ao justo valor/ valor de mercado.

3.2 Impostos da Reforma da Tributação do Património

O anterior regime de avaliação da propriedade urbana era regulado pelo Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola. Com a excepção dos terrenos para construção, que passaram a ser fiscalmente considerados como prédios,¹¹ passando a ser avaliados para efeitos de Contribuição Autárquica (CA), de acordo com as regras do Código da SISA e do Código do Imposto sobre as Sucessões e Doações (CIMSISD).

⁹ Artº 32, nº1 do Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro

¹⁰ Artº 32, nº2 do Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro

¹¹ Artº 8º, nº 2 do Decreto-Lei nº 442-C/88 de 30 de Novembro

Com a extinção do CIMSISD é abolida a tributação nas transmissões por morte e doações a favor do cônjuge, ascendentes e descendentes. Estas transmissões deixam de estar sujeitas a qualquer imposto¹². No entanto, mantém-se apenas a tributação sujeita a novas regras no âmbito do Imposto do Selo (IS), nos casos de transmissões para os restantes herdeiros e beneficiários.

As reformas tributárias ocorridas na década de 80 incidiram unicamente nos impostos sobre o rendimento e sobre as transmissões de bens e serviços, abrangendo assim o IRS, IRC e o IVA, deixando incompleta a reforma dos impostos sobre o património.

Em 1989, foi criada a Contribuição Autárquica (CA), que incidia sobre o valor dos imóveis. Porém, não foi aprovado um novo regime de avaliação dos prédios. O valor patrimonial dos imóveis era determinado, ou por avaliação cadastral tendo como base o rendimento predial susceptível de ser apurado, ou por avaliação directa realizada pela Direcção Geral de Contribuições e Impostos (DGCI). Assim, o valor da renda, ou de uma possível renda de um prédio, determinava o valor patrimonial, sendo actualizado através de factores de correcção. Logo, o resultado foi que ao invés de ser solução agudizou o problema, uma vez que houve um agravamento das injustiças que se traduziram essencialmente em:

- Ausência de regras objectivas na avaliação dos imóveis, determinando discrepâncias de valores e subjectividade nas avaliações;
- Desactualização progressiva do valor patrimonial dos imóveis mais antigos, a par de uma nova actualização nos imóveis mais recentes, penalizando as famílias que mais recentemente adquiriam casa para habitação;

O Imposto Municipal de SISA, que veio a ser substituído pelo Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), permitia uma forte componente de fraude e evasão fiscal, facilitadas essencialmente pela ausência de um código de avaliações. Assim, a matéria colectável era determinada pelo valor acordado entre as partes no acto de aquisição, pelo que existia um forte incentivo para que ambas as partes acordassem fraudulentamente, em reduzir o preço da transacção. Os intervenientes nas transacções

¹² Artº 6º a) do Código do Imposto do Selo

declaravam preços inferiores aos efectivamente praticados, prática conhecida como negócio simulado, que juridicamente é nulo.

No sentido de inverter esta situação, a entrada em vigor do IMT teve como principal objectivo, diminuir o nível de evasão fiscal verificado até então.

Atendendo desde logo ao comentário de (Antunes, 2006, p. 52)¹³ “*A reforma não passou pela mudança pura e simples dos nomes dos impostos ou pela mera transposição de factos tributários entre impostos. A prioridade foi antes para alterações que atenuassem ou eliminassem as injustiças, que reforçassem a equidade, que alargassem a base de incidência e que tivessem efeitos positivos na luta contra a fraude e a evasão...*”

Assim, numa transmissão onerosa, o montante sujeito a imposto é o valor constante do acto ou contrato, ou o valor patrimonial do imóvel à data da transmissão, consoante o que for mais elevado. No entanto, o prédio ao ser avaliado aquando da inscrição na matriz ou na ocorrência da primeira transmissão na vigência do IMI, resulta com um novo VPT, que, se for superior ao valor que serviu de base à transmissão dará origem a uma liquidação adicional de IMT. Desta forma, caso as partes no contrato tenham indicado um valor que serviu de base à transacção, que seja inferior ao VPT, com o objectivo de pagar menos imposto, poderá haver uma liquidação adicional de IMT, a qual corrigirá o valor cobrado para um montante superior, claramente contribuindo para o combate à fraude fiscal através da celebração de negócios simulados.

3.3 Após a Reforma do Património

Com a reforma em vigor a partir de Dezembro de 2003, as alterações que foram realizadas visaram corrigir alguns dos problemas do sistema fiscal vigente até então. Citando (Gaspar, 2007, p. 56)¹⁴, as alterações introduzidas são essencialmente as seguintes:

- “*Reforma do sistema de avaliação dos imóveis, passando a assentar em factores objectivos, de aplicação simples e sem margem para a discricionariedade e*

¹³ Ver Curso de Pós-graduação de Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Luís Rodrigues Antunes, in Tese, Fevereiro de 2005 p. 52.

¹⁴ Ver o Regime Fiscal nas Transmissões de Imóveis, Paulo Silva Gaspar, in Fiscalidade, Revisores Auditores, Abril/ Junho 2007 p. 56.

subjectividade que se verificava muitas vezes na prática, consagrando os contornos precisos da realidade a tributar através da consideração de factores como a localização, o custo médio de construção e as características intrínsecas e específicas dos imóveis;

- *Introdução de factores de actualização dos coeficientes de avaliação em função da evolução do mercado;*
- *Redução das taxas nominais de tributação;*
- *Aproximação dos valores patrimoniais tributáveis aos valores de mercado;*
- *Harmonização do sistema de tributação das transmissões de imóveis, através da consideração do Valor Patrimonial Tributário (VPT), apurado nos termos do Código do IMI, para efeitos de tributação em sede de todos os impostos”.*

Em relação aos imóveis já existentes e inscritos na matriz não se aplica o novo regime, operando-se uma actualização com base em coeficientes de desvalorização da moeda, ajustados pela variação territorial dos preços dos mercados imobiliários tendo em linha de conta as diferentes zonas do país onde se encontram localizados, de forma a concretizar os objectivos, deveria ser provida uma avaliação geral dos prédios urbanos até 2013¹⁵.

No entanto, e de acordo com o artigo 15º do Decreto-Lei nº 287/2003, enquanto não se proceder à avaliação geral, os prédios urbanos já inscritos na matriz serão avaliados, nos termos do CIMI, aquando da primeira transmissão ocorrida após a sua entrada em vigor.

3.4 Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

O IMI, imposto que extinguiu a Contribuição Autárquica (CA), à imagem desta, também tem o Valor Patrimonial Tributário (VPT) dos prédios como base de incidência, tanto rústicos como urbanos, situados no território português. O IMI, é devido pelo proprietário, usufrutuário ou titular do direito de superfície, ou titular do uso e fruição da propriedade resolúvel que, em 31 de Dezembro¹⁶ de cada ano seja titular da sua posse.

¹⁵ Atendendo ao Artº 5º do Dec-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro, prevê um prazo de 10 anos após a entrada em vigor do CIMI.

¹⁶ Artº 8º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Nasce com a reforma uma nova forma de determinação do valor dos prédios urbanos, havendo lugar à distinção entre imóveis novos e imóveis já inscritos na matriz, bem como a distinção entre imóveis arrendados e não arrendados.

Quanto aos imóveis novos, a avaliação patrimonial tem por base a localização, a área, a qualidade e preço da construção, bem como o tipo de afectação do imóvel.

Quanto aos prédios mais antigos e já inscritos na matriz, a actualização do valor patrimonial processa-se tendo por base coeficientes de desvalorização da moeda. No entanto essa actualização acontece gradualmente e é balizada por limites máximos.

Em relação aos prédios arrendados e consequentemente já inscritos na matriz, e atendendo ainda à desactualização e limitação das rendas, a actualização do VPT decorreu de acordo com ao artigo 17º nº 1 do Decreto-Lei 287/2003 de 12 de Novembro¹⁷. Desta forma, procedeu-se à capitalização da renda anual pela aplicação do factor 12, tendo como finalidade que o imposto seja aproximadamente 8% da renda recebida.

3.5 Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)

A tributação em sede de IMT teve como principais finalidades, por um lado a diminuição das taxas em relação às aplicadas em sede de SISA, procurando a convergência de interesses entre comprador e vendedor, no sentido de ser declarado o valor real da transmissão, e não um valor simulado. Por outro lado a tributação em sede de IMT versa diminuir o nível de tributação fraudulenta e enganosa das transmissões onerosas de bens imóveis, defendendo o combate à fraude e evasão fiscais.

Neste sentido, e tendo presente o princípio da tributação real, foram introduzidos no sistema de tributação em sede de IMT um conjunto de mecanismos de segurança, por forma a conseguir que o valor declarado nos actos e contratos se aproximasse cada vez mais do valor real das transacções, podendo existir liquidações adicionais de IMT, tal como referido anteriormente.

¹⁷ Na redacção original, refere-se Regime Transitório para os prédios urbanos arrendados. A Lei nº 6/2006 de 27/12, “Novo regime do arrendamento urbano”, veio dar nova redacção ao Artº 17º, referindo que, para efeitos exclusivamente de IMI, o Valor Patrimonial Tributário de prédio ou parte de prédio urbano arrendado é determinado nos termos dos agora revistos Artº 16º e 17º da referida Lei.

3.6 Regime de Avaliação dos Prédios

A determinação do valor patrimonial dos prédios difere entre rústicos e urbanos. No caso dos primeiros, o valor patrimonial é feita por base cadastral, não cadastral ou directa, e corresponde ao produto do seu rendimento fundiário pelo factor 20, arredondado para a dezena de euros imediatamente superior. O rendimento fundiário corresponde ao saldo de uma conta anual de cultura em que o crédito é representado pelo rendimento bruto e o débito pelos encargos de exploração previstos na lei.

Para os prédios urbanos e no que se refere à primeira avaliação, cabe ao Chefe de Finanças promover-la, tendo por base as declarações apresentadas pelos contribuintes mediante a entrega nos serviços de finanças da declaração (modelo 1 – IMI), acompanhada de documentos que suportem a informação apresentada.

Às declarações dos contribuintes devem ser anexadas, a licença de habitabilidade (no caso de prédio urbano novo), a planta topográfica, as plantas de arquitectura das construções correspondentes às telas finais aprovadas pela competente Câmara Municipal ou fotocópias autenticadas das mesmas. No caso de construções não licenciadas, devem ser apresentadas plantas da sua responsabilidade obedecendo à escala predefinida, excepto em relação aos prédios cuja data de construção seja anterior a 7 de Agosto de 1951, caso em que deve ser efectuada a vistoria dos prédios a avaliar.

Em relação aos terrenos para construção, deve ser apresentada fotocópia do alvará de loteamento. Se não houver, deverá ser substituído por fotocópia do alvará de licença de construção, projecto aprovado ou documento comprovativo da viabilidade construtiva.

3.6.1 O Novo regime legal de avaliação da propriedade Urbana - fórmula do Valor Patrimonial Tributário (VPT)

A reforma do património teve o mérito de estabelecer critérios objectivos para a determinação do valor patrimonial dos imóveis, alcançando de forma mais eficiente maior justiça fiscal e diminuição das situações de fraude e evasão fiscais. Apesar das taxas aplicadas em sede de IMT serem mais reduzidas do que aquelas que eram aplicadas na

SISA, a matéria colectável objecto de tributação é mais elevada, uma vez que incide sobre o valor patrimonial dos imóveis.

Com a reforma do património surge o conceito de Valor Patrimonial Tributário¹⁸ previsto no CIMI, que determina o valor fiscal do imóvel para efeitos fiscais. Essa determinação é efectuada tomando por base uma série de índices que visam aproximar o VPT ao valor de mercado .

A determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos para habitação, comércio, indústria e serviços resulta da seguinte expressão:

$$V_t = V_c \times A \times C_a \times C_l \times C_q \times C_v$$

Em que:

V_t = Valor Patrimonial Tributário

V_c = Valor base dos prédios edificados

A = Área bruta de construção mais a área excedente à área de implantação

C_a = Coeficiente de afectação

C_l = Coeficiente de localização

C_q = Coeficiente de qualidade e conforto

C_v = Coeficiente de vetustez

- i. O valor base dos prédios edificados (V_c) corresponde ao custo médio de construção por m², adicionado do valor do m² do terreno de implantação, fixado em 25% daquele custo¹⁹. O custo médio de construção incluirá os encargos directos e indirectos suportados na construção do edifício, tais como materiais, mão-de-obra, equipamentos, administração, energia, comunicações e outros consumíveis²⁰;
- ii. A área bruta de construção do edifício ou da fracção e a área excedente à de implantação (A), por sua vez, resultam da seguinte fórmula: $A = A_a + A_b + A_c + A_d$, em que:

¹⁸ Artº 38º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

¹⁹ De acordo com a Portaria nº1545 de 31/12 de 2008, o Valor do m² a vigorar em 2009 é de: 487,20€x1,12=608,75€

²⁰ Artº 39º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

- (Aa)²¹, representa a área bruta privativa, que corresponderá à superfície total, medida pelo perímetro exterior e eixos das paredes ou outros elementos separadores do edifício ou da fracção, incluindo varandas privativas fechadas, caves e sótãos privativos com utilização idêntica à do edifício ou fracção a que se aplica o coeficiente 1,00;
 - (Ab)²², representa as áreas brutas dependentes, que corresponderão às áreas cobertas de uso exclusivo, ainda que constituam partes comuns, mesmo que situadas no exterior do edifício ou da fracção, cujas utilizações são acessórias relativamente ao uso a que se destina o edifício ou fracção, considerando-se para esse efeito, as garagens e parqueamentos, as arrecadações, as instalações para animais, os sótãos ou caves acessíveis, desde que não integradas na área bruta privativa e ainda outros locais privativos de função distinta das anteriores, a que se aplica o coeficiente 0,30;
 - (Ac)²³, representa a área do terreno livre do edifício ou da fracção, ou a sua quota-parte, resulta da diferença entre a área total do terreno e a área de implantação da construção ou construções e integra jardins, parques, campos de jogos, piscinas, quintais e outros logradouros, aplicando-se-lhe até ao limite de duas vezes a área de implantação o coeficiente de 0,025;
 - (Ad)²⁴, representa a área do terreno livre que excede o limite de duas vezes a área de implantação, calculada nos mesmos termos de Ac, de que é excedente, mas aplicando-se, quanto a esse excesso, o coeficiente 0,005.
- i. (Ca)²⁵, explicita os termos dos coeficientes de afectação relativos à utilização dos prédios edificados entre 1,2 e 0,35, para comércio, serviços, habitação social sujeita a regime de custos controlados, armazéns e actividade industrial, comércio e serviços em construção tipo industrial, estacionamento coberto e fechado,

²¹ Artº 40º, nº 1 e nº2 do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

²² Artº 40º, nº1 e nº3 do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

²³ Artº 40º, nº1 e nº4 do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

²⁴ Artº 40º, nº1 e nº4 do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

²⁵ Artº 41º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

estacionamento coberto e não fechado, estacionamento não coberto, prédios não licenciados sem condições de habitabilidade, e arrecadações e arrumos.

- ii. $(CI)^{26}$, coeficiente de localização, varia entre 0,4 e 2 podendo em situações de habitação dispersa em meio rural, ser reduzido a 0,35, e em zonas de elevado valor de mercado imobiliário ser elevado até 3. Deve por isso atender-se às acessibilidades, meios rodoviários, ferroviários, fluviais e marítimos, à proximidade de equipamentos sociais nomeadamente serviços públicos e comércio, serviços de transportes públicos e localização em zonas de elevado valor de mercado imobiliário. Assim o zonamento consiste na determinação das zonas homogéneas a que se aplicam os diferentes coeficientes de localização do município e as percentagens a que se refere o nº 2 do artigo 45º do CIMI, e que será desenvolvido no Capítulo 4.
- iii. $(Cq)^{27}$, coeficiente de qualidade e conforto, é aplicado ao valor base do prédio edificado, podendo ser majorado até 1,7 e minorado até 0,5. Obtém-se adicionando à unidade os coeficientes majorativos e subtraindo os minorativos, aplicando-se tabelas para prédios urbanos destinados a habitação, e tabelas para prédios urbanos destinados a comércio, indústria e serviços.
- iv. $(Cv)^{28}$, coeficiente de vetustez, é função do número inteiro de anos decorridos desde a data de emissão da licença de utilização, quando exista, ou da data de conclusão das obras de edificação, que varia de 1,00 quando o prédio tem menos de 2 anos e 0,40 se tiver mais de 60 anos.

No entanto, e no nosso entender, existem muitos outros factores que podem influenciar o VPT de um imóvel, não devendo reduzir-se unicamente o seu valor a uma fórmula com indicadores que, de um modo geral, não reflecte por si só o contexto urbanístico nacional. Poder-se-ia ter em linha de conta por exemplo, também o tempo de exposição solar de que o prédio goza, bem como a abrangência paisagística (o âmbito e qualidade da paisagem ou vistas que o prédio comporta).

²⁶ Artº 42º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

²⁷ Artº 43º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

²⁸ Artº 44º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

Tal como referido, e tendo como referência a aplicação dos coeficientes mencionados por meio de uma fórmula, o VPT atribuído aos prédios aproxima-se do seu valor de mercado, ou seja, os valores patrimoniais atingem um valor bastante elevado comparativamente ao valor associado aos prédios antes da reforma. Assim, mesmo verificando-se uma diminuição das taxas de IMI, o contribuinte é mais fortemente tributado, sendo agravada a sua carga fiscal, e dando origem a uma maior cobrança pelo Estado. Consequentemente, e porque se trata de uma receita municipal, origina um aumento das transferências de receita fiscal em favor das Autarquias Locais, uma vez que se tratam de impostos que revertem na totalidade para os Municípios.

3.6.2 Processo de avaliação e pedido de segunda avaliação

A determinação do VPT dos prédios urbanos novos ou cuja avaliação seja solicitada, destinados a habitação, comércio, indústria, serviços ou outros, é efectuada por um perito avaliador, com base na declaração modelo 1 de IMI entregue pelo titular do prédio. Acrescente-se que, independentemente das informações constantes da referida declaração, o perito avaliador poderá visitar os imóveis sempre que o entenda conveniente e eventualmente proceder a correcções dos valores indicados pelo contribuinte.

Concluída a avaliação, e fixado o VPT do prédio urbano, o pedido de uma segunda avaliação é a forma disponível tanto para o alienante como para o adquirente sempre que qualquer um deles, ou mesmo ambos, discordem com o resultado da primeira avaliação. Basta que um requeira segunda avaliação para que o seu valor, uma vez tornado definitivo, se aplique a todos os sujeitos passivos na operação, com efeitos futuros não só a nível do património mas também a nível dos impostos que incidem sobre o rendimento, como por exemplo na tributação em sede de IRS, no âmbito das mais-valias. Este processo de segunda avaliação, deverá ser requerido no prazo de 30 dias contados da data em que tenham sido notificados desse valor.

3.6.3 Inscrição de prédios na matriz

Entende-se por matriz predial, de acordo com o artigo 12º do CIMI, o registo onde conste a caracterização do prédio, a localização e o seu valor patrimonial, a identidade dos proprietários, podendo também registar-se os usufrutuários e os superficiários. A matriz predial pode ser rústica²⁹ ou urbana³⁰ sendo actualizadas anualmente com referência a 31 de Dezembro.

A inscrição do prédio na matriz urbana bem como a sua actualização, é efectuada com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo, no prazo de 60 dias contados a partir da ocorrência de qualquer um dos seguintes factos de acordo com o artigo 13º do CIMI.

- Uma dada realidade física passar a ser considerada como prédio;
- Verificar-se um evento susceptível de determinar uma alteração da classificação de um prédio;
- Modificarem-se os limites de um prédio;
- Concluírem-se obras de edificação, de melhoramento ou outras alterações que possam determinar variação do VPT do prédio;
- Verificarem-se alterações nas culturas num prédio rústico;
- Ter-se conhecimento da não inscrição de um prédio na matriz;
- Verificarem-se eventos determinantes da cessão de uma isenção, excepto quando estes eventos sejam de conhecimento officioso;
- Ser ordenada uma actualização geral das matrizes;
- Ter-se verificado uma alteração no proprietário de um prédio seja onerosa ou gratuita, excluindo-se as primeiras transmissões que de acordo com o artigo 37º do CIMI são objecto de avaliação;

²⁹ Atendendo ao Artº 4º do CIMI, são prédios rústicos os terrenos situados fora de um aglomerado urbano que não sejam de classificar como terreno para construção (...). São também prédios rústicos os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, desde que por força de disposição legalmente aprovada não possam ter utilização geradora de quaisquer rendimentos ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e estejam a ter, de facto esta afectação, (...). São ainda prédios rústicos os edifícios e construções directamente afectos à produção de rendimentos agrícolas, quando situados nos referidos terrenos, bem como águas e plantações.

³⁰ Atendendo ao Artº 5º do CIMI, prédios urbanos são todos aqueles que não devam ser classificados como rústico nem mistos. (Sempre que um prédio tenha partes rústica e urbana é classificado, na integra, de acordo com a parte principal, e se tal não for possível será tido como misto, Artº 5º CIMI).

- Iniciar-se a construção ou concluir-se a plantação, no caso de direito de superfície;

3.7 Benefícios fiscais na tributação de IMI e IMT

Os sujeitos passivos tanto singulares como colectivos podem, beneficiar de isenções de IMI³¹ bem como de IMT³². Para que tal seja possível, basta que reúnam os pressupostos exigidos. Dos vários tipos de isenções previstos destacamos alguns exemplos pela sua relevância.

Existem isenções que têm de ser reconhecidas a pedido dos interessados junto dos serviços competentes, como por exemplo pelos Serviços de Finanças Locais. Por outro lado, outras verificam-se independentemente de serem requeridas, são as denominadas isenções pessoais. A título de exemplo, beneficiam de isenções pessoais o Estado, as Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos, que não tenham carácter empresarial³³.

Existem também as denominadas isenções técnicas de IMI e IMT. Em termos de IMI³⁴ verifica-se este tipo de isenção sempre que em resultado da liquidação a um contribuinte resulte um valor a cobrar pela administração inferior a 10€. Em relação a IMT³⁵, não há lugar ao pagamento sempre que o montante do imposto liquidado seja inferior a 10€, ou 25€ tratando-se de uma liquidação adicional.

Atendendo ao Estatuto de Benefícios Fiscais (EBF), as isenções estendem-se também aos proprietários com baixos rendimentos, sendo caracterizadas pelo seu carácter vitalício, enquanto se mantiverem os requisitos constantes no artigo 48º do EBF³⁶.

³¹ Artº 11º do CIMI, Artº 44º a 50º do EBF e Artº 10º e 11º do Dec-Lei nº 287/2003, de 12/11.

³² Artº 6º ao Artº 11 do CIMT e Artº 45 e Artº 49 do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

³³ De acordo com os Artº 11 do CIMI e alínea a) do Artº 6º do CIMT

³⁴ nº 6 do Artº 113 do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

³⁵ Artº 32 do Código Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

³⁶ Ficam isentos de IMI os prédios rústicos e urbanos pertencentes a sujeitos passivos cujo rendimento bruto total do agregado familiar, englobado para efeitos de IRS, não seja superior ao dobro do valor anual do salário mínimo nacional mais elevado e cujo valor patrimonial tributário global não exceda 10 vezes o valor anual do salário mínimo nacional mais elevado.

3.7.1 Isenção de IMI – Habitação própria e permanente

A legislação fiscal contempla a existência de um benefício fiscal aplicável a titulares singulares de bens imóveis previsto nos Estatutos dos Benefícios Fiscais (EBF).

Este benefício aplica-se aos prédios urbanos, construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, desde que destinados exclusivamente à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar.

Trata-se de uma isenção do pagamento de IMI³⁷ pelo período de 8 anos, caso o valor tributável do imóvel não seja superior a 157.500,00€ e de 4 anos, no caso do VPT se encontrar balizado entre 157.500,00€ e o máximo de 236.250,00€.

Assim, o imóvel deverá ser afecto à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar no prazo de 6 meses após a aquisição, conclusão da construção, ampliação ou melhoramentos.

De notar que este é um benefício que deverá ser requerido pelo sujeito passivo no prazo de 60 dias, após a ocorrência de um dos factos constantes no parágrafo anterior. Assim a isenção fiscal não é conferida automaticamente, tratando-se antes de um benefício fiscal dependente da verificação de determinados pressupostos. Desta forma, caso não se verifiquem os pressupostos ou não se cumpram os prazos, a isenção fiscal apenas irá ter início no ano seguinte ao da verificação, ficando reduzido o período de concessão do benefício.

De salientar que esta isenção apenas poderá ser reconhecida por duas vezes ao mesmo sujeito passivo ou agregado familiar³⁸, sendo tal benefício intransmissível inter vivos, salvo determinadas excepções, mas transmissível mortis causa³⁹.

Acrescenta-se ainda, no que respeita às isenções que foram concedidas durante a vigência da Contribuição Autárquica se terem mantido durante a vigência do IMI, no decorrer do período concedido.

³⁷ Artº 46º, nº 5 dos Estatutos dos Benefícios Fiscais, com as alterações da Lei nº 64/2008 de 5 de Dezembro

³⁸ Artº 46º, nº11 Estatutos dos Benefícios Fiscais

³⁹ Artº 15 Estatutos dos Benefícios Fiscais

3.7.2 Isenção de IMI – Habitação destinada a arrendamento

A legislação fiscal prevê isenções em sede de IMI para prédios destinados a arrendamento, relativamente aos prédios ou parte de prédios construídos de novo, ampliados, melhorados, ou quando se trate da primeira transmissão e adquiridos a título oneroso.

Os pressupostos para beneficiar desta isenção são semelhantes aos da isenção de IMI em imóveis destinados a habitação própria e permanente. No entanto, esta isenção pode ser reconhecida mais do que duas vezes a cada sujeito passivo e em todos os prédios ou fracções autónomas que este destine a arrendamento⁴⁰.

De qualquer modo, ainda que não seja requerida ou mesmo concedido isenção dos imóveis destinados a arrendamento, o Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (CIRS) no seu artigo 41º estabelece que serão deduzidos aos rendimentos da categoria F (Rendimentos Prediais), entre outras, as quantias pagas a título de IMI.

Atendendo ainda ao artigo 55º do CIRS, o resultado líquido negativo apurado na categoria F poderá ser reportado aos cinco anos seguintes, deduzindo-se ao rendimento líquido dessa mesma categoria.

3.7.3 Isenção de IMT na aquisição de prédios para habitação

De acordo com, o nº1 do artigo 2º do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, o IMT incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados no território nacional.

Atendendo ao nº 2 do mesmo artigo, integram ainda o conceito de transmissão de bens imóveis as promessas de aquisição e de alienação, logo que verificada a tradição para o promitente adquirente, ou quando este esteja usufruindo dos bens.

Atendendo ao artigo 9º do CIMT, são isentas de imposto as aquisições de prédios urbanos ou de fracções autónomas de prédios urbanos destinados exclusivamente a habitação

⁴⁰ Artº 46º, nº12 dos Estatutos dos Benefícios Fiscais

própria e permanente, cujo valor que serviria de base à liquidação não exceda (89.700,00€)⁴¹.

Se o valor de aquisição de cada prédio ou fracção exceder o limite de 89.700,00€, mas não exceder 557.500,00€, a respectiva transmissão beneficia de uma redução da taxa, enquanto que se a aquisição for superior a 557.500,00€ não haverá lugar a qualquer redução⁴², e a taxa a incidir será de 6%.

A isenção de IMT e redução de taxas anteriormente referidas caducarão quando o imóvel deixar de constituir habitação própria e permanente no prazo de oito anos a contar da data de aquisição, salvo no caso de venda⁴³. Caso se verifique a caducidade da isenção concedida, o sujeito passivo deverá solicitar, no prazo de 30 dias, a respectiva liquidação no serviço local de finanças da localização do imóvel⁴⁴, sob pena da omissão dar lugar a processo de infracção fiscal, e a uma liquidação de imposto acrescida de juros compensatórios.

3.7.4 Outros tipos de isenção de IMT

Caso se trate de prédios destinados a venda/revenda devemos considerar o imposto devido pela aquisição a título oneroso de tais bens imóveis. É entendido como revenda a operação iniciada com a aquisição de um bem imóvel e a posterior venda desse mesmo bem, sem que este tenha sofrido qualquer alteração de fundo, ou seja, o imóvel é transaccionado como se de um artigo comercial se tratasse. Nesse sentido, será devido IMT pela pessoa singular ou colectiva para quem se transmitam os bens.

Há, todavia, algumas excepções estabelecidas por lei. Assim, caso a compra seja feita com o intuito de destinar o imóvel para revenda, haverá isenção de IMT, conforme estabelecido

⁴¹ Redacção da Lei nº64-A/2008, de 31/12

⁴² Artº 17º nº 1 a) Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

⁴³ Art. 11º nº 7 Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

⁴⁴ Art. 34º Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

no artigo 7º CIMIT⁴⁵, sendo para tal necessário que o sujeito passivo preencha os seguintes requisitos:

- Deverá apresentar uma declaração⁴⁶ que comprove que o seu objecto social inclui a compra e venda de imóveis / revenda de imóveis;
- Deverá incluir no texto da escritura pública de compra e venda a indicação que os bens a transaccionar têm o intuito de revenda;
- Deverá reflectir contabilisticamente a aquisição numa conta de existências;
- Deverá apresentar uma declaração emitida pelo serviço de finanças indicando que ele, como sujeito passivo desenvolve essa actividade de forma regular⁴⁷.

Acresce dizer que o benefício da isenção para a aquisição de prédios para revenda extingue-se quando, no prazo de três anos⁴⁸, o imóvel não tenha sido alienado, ou lhe tenha sido dado um destino diferente.

Nestes termos e aprofundando a noção intrínseca de isenção, podemos dizer que esta exclui o sujeito passivo do âmbito da aplicação da norma. No entanto, a isenção contemplada neste âmbito poderá ser entendida não como uma “isenção” por si, nem como um benefício fiscal. Não é uma isenção no sentido estrito do termo uma vez que pode não afastar a tributação de quem tem obrigação de suportá-la. Por outro lado, não é um benefício fiscal, uma vez que não se reveste de um carácter de interesse público extra fiscal.

O CIMIT também contempla a isenção de imposto pela aquisição de imóveis por instituições de crédito, desde que decorram de actos de dação em cumprimento de imóveis resultantes de empréstimos realizados ou fianças prestadas. Esta isenção tem subjacente o mesmo princípio da isenção pela aquisição de prédios para revenda, uma vez que esta entidade apenas recebe o bem como contrapartida da dívida que o seu cliente tem para consigo, não camuflando a intenção de adquirir o imóvel, apenas se antevê uma forma de

⁴⁵ São isentas do IMT as aquisições de prédios para revenda, nos termos do nº 2 do artigo 7º, desde que se verifique ter sido apresentada antes da aquisição a declaração prevista no artigo 112º do CIRS ou na alínea a) do nº 1 do artigo 109º do CIRC, consoante o caso, relativa ao exercício da actividade de comprador de prédios para revenda.

⁴⁶ Prevista no artigo 112º do Código do IRS e no nº 1 do artigo 109º do Código do IRC

⁴⁷ Sendo que se considera que o sujeito passivo exerce normal e habitualmente a actividade de comprador de prédios para revenda quando adquire ou revende um imóvel com esta finalidade no ano anterior à data de escritura.

⁴⁸ Artº 11º, nº5 Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

liquidar a dívida existente. A instituição financeira, ao receber o bem, coloca-o no mercado a fim de realizar o montante que lhe permita amortizar a dívida do seu cliente, dívida essa que tem origem num processo de execução.

Acresce ainda que o direito da isenção para aquisição de imóveis por instituições de crédito termina no prazo de cinco anos⁴⁹ a contar da data de aquisição, se os referidos imóveis não forem alienados até ao término dessa mesma data.

⁴⁹ Artº 11º nº 6 Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

4. Tributação do Património como receita Municipal

4.1 Zonamento

Para melhor compreensão deste capítulo, interessa desde logo saber o que se entende por zonamento. De acordo com Antunes (2006, p. 82)⁵⁰, o zonamento, *consiste na delimitação do espaço geográfico do município por áreas (área price) com o mesmo valor unitário de mercado, consoante se trate de habitação, comércio, indústria, serviços e terrenos para construção, determinação e divisão em zonas homogéneas*. O zonamento para efeitos fiscais é ainda feito atendendo às características constantes no nº 3 do artigo 42º do CIMI já citadas no Capítulo 3, e que passamos a enumerar:

- Acessibilidades, no que se refere aos meios rodoviários, ferroviários, fluviais e marítimos existentes;
- À proximidade de equipamentos sociais nomeadamente serviços públicos, escolas, comércio, serviços de transportes públicos;
- Localização em zonas de elevado valor de mercado imobiliário;

Assim, com base nestas características/ valências, é elaborado um traçado delimitativo de um concelho, utilizando linhas físicas ou imaginárias.

Logo, a demarcação do zonamento de um Município é uma questão vital para uma correcta quantificação do coeficiente de localização que, por si, influencia logo à partida e de modo significativo o valor patrimonial tributário a atribuir aos prédios urbanos aquando da sua avaliação.

Citando ainda Antunes (2006, p. 83)⁵¹, “*o zonamento não foi um acto único, instantâneo e irrepetível, mas antes um processo dinâmico. A lei determina a sua revisão de três em três anos, podendo haver propostas anuais*”⁵². *Pode ainda ser revisto com fundamento na sua errada qualificação ou quantificação, nos primeiros três anos de vigência da Reforma*”.

⁵⁰ Ver Curso de Pós-graduação de Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Luís Rodrigues Antunes, in Tese, Fevereiro de 2005 p. 82.

⁵¹ Ver Curso de Pós-graduação de Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Luís Rodrigues Antunes, in Tese, Fevereiro de 2005 p. 83.

⁵² Artº 62º, nº2 do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

Para suportar toda a informação e processo do zonamento procurou-se no mercado nacional sistemas de informação geográfica já construídos, tendo-se optado pela base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE). No entanto, procedeu-se a ajustamentos com áreas inferiores às subsecções do INE que já se encontravam estabelecidas. De acordo com Antunes (2006, p. 84)⁵³, *“a fim de solucionar este problema sem quebrar a unidade mínima geográfica (subsecção)”*⁵⁴, *optou-se por criar as chamadas “excepções no zonamento”. Considerando-se excepção parte de uma subsecção ou zona bem delimitada e identificada, que não segue as características dominantes consideradas para cálculo do coeficiente de localização”*.

O zonamento é desta forma efectuado pelos peritos locais⁵⁵. A uniformização de critérios a aplicar foi feita em concordância com o perito regional coordenador⁵⁶, e com o técnico nomeado pela Câmara Municipal para apoiar e servir de interlocutor. O perito regional e o técnico nomeado pela Câmara Municipal têm também a tarefa de coadjuvar, no sentido de uniformizar esses mesmos critérios sobretudo em áreas pouco homogéneas e limítrofes do município.

O processo de zonamento foi um trabalho em equipa baseado em cartas fornecidas pelos municípios aos Serviços de Finanças. Essas cartas foram recolhidas pelos peritos locais para a aplicação informática do zonamento, inserindo a informação relativa ao coeficiente de localização por eles apurado relativamente a cada subsecção do INE. A fim de orientar todo este processo foi elaborado um Manual de Procedimentos Técnicos do Zonamento⁵⁷, permitindo a execução do trabalho de uma forma metódica e fundamentada.

⁵³ Ver Curso de Pós-graduação de Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Luís Rodrigues Antunes, in Tese, Fevereiro de 2005 p. 84.

⁵⁴ A quebra da unidade subsecção poderia conduzir à fragmentação da conformidade entre o sistema do INE, o sistema de licenciamentos dos municípios e a base dados da DGCI, que se pretendem inter-comunicáveis e interactivas na gestão futura do sistema. Ao informatizar-se todas as matrizes prediais, geo-referenciar todos os artigos matriciais urbanos e automatizar todas as operações de gestão tributária, controlo e cobrança coerciva, é indispensável que todos os sistemas referidos sejam integralmente relacionáveis.

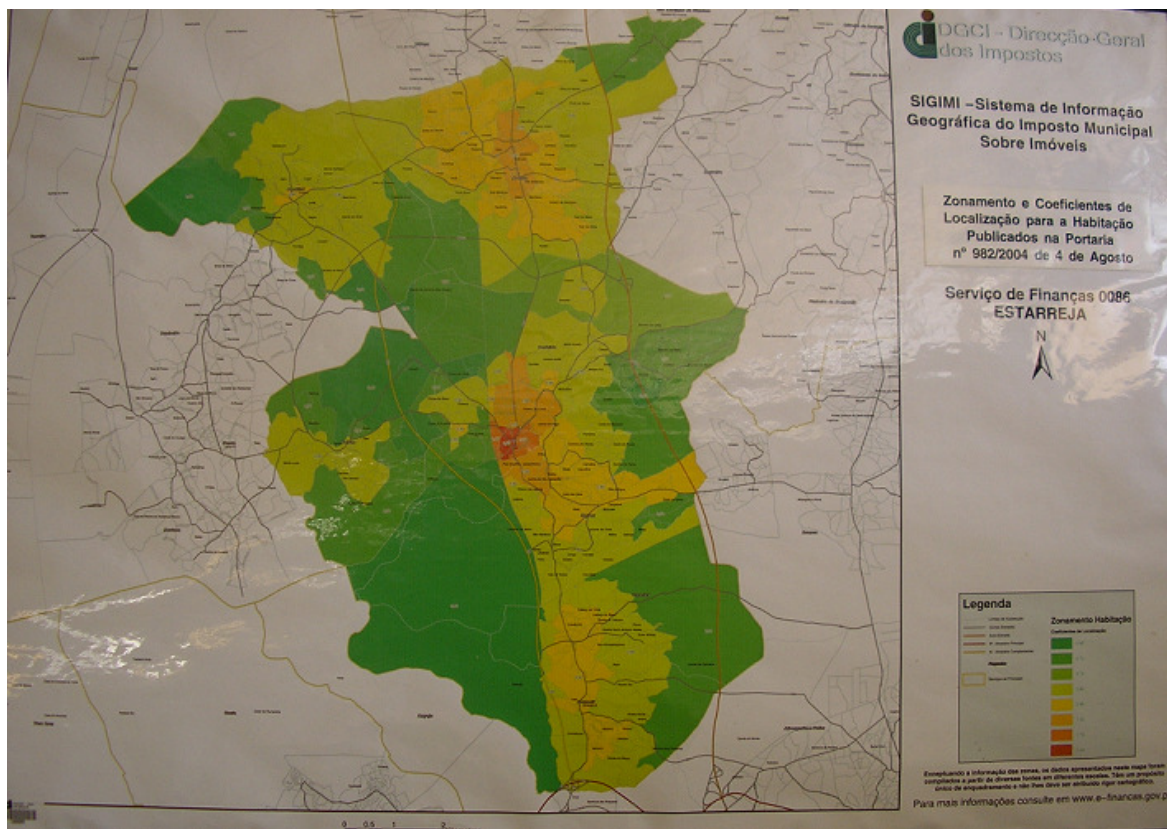
⁵⁵ Artº 64º do CIMI

⁵⁶ Artº 66º b) do CIMI

⁵⁷ Elaborado pela Direcção de Serviços de Avaliações e aprovado por despacho de 18/11/2003 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

A título de exemplo, a figura seguinte ilustra o mapa de zonamento do Município de Estarreja, demarcada com os coeficientes de localização. No Capítulo 6 será feita uma abordagem a este município, no que se refere às receitas dos impostos municipais.

Figura 4.1 – Mapa do zonamento do Município de Estarreja



4.2 Financiamento das Autarquias Locais

Importa agora fazer uma descrição do modo como são financiadas as Autarquias Locais, descrevendo o critério de afectação de recursos de acordo com a sua base legal e orçamental. Convém também ver até onde pode chegar o seu grau de endividamento e identificarmos quais as obrigações legais e contabilísticas a que são obrigadas por lei, a fim de poder obter-se uma imagem verdadeira e transparente de qualquer município.

A entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais, Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, insere-se no âmbito da reforma financeira do Estado e tem como base o reforço da autonomia local e os princípios da descentralização.

Na busca de formas de gestão mais eficientes e adequadas aos novos desafios, a nova Lei assegura uma repartição de recursos públicos no respeito pelo equilíbrio orçamental, sem descuidar a sustentabilidade local, a coesão e racionalização territorial, bem como a solidariedade entre as autarquias com diferentes recursos financeiros.

Tanto ao nível do novo sistema de crédito como da preparação e divulgação dos resultados da gestão, a nova Lei de Finanças Locais assenta em princípios de transparência.

A opção por realizarmos uma breve análise do regime jurídico da actual Lei das Finanças Locais, apesar desta não ter vigorado durante o período temporal objecto de estudo no presente trabalho, prende-se com duas razões. Primeiro porque parece ter pouco sentido analisar o regime jurídico das finanças locais que já foi revogado⁵⁸, e torna-se mais útil decompor e estudar o regime actualmente em vigor. Em segundo lugar, o aspecto fundamental da Lei das Finanças Locais que mais interesse reveste para o nosso estudo prende-se com o facto de o IMI e o IMT constituírem receitas das Autarquias Locais. De facto manteve intacto no regime actual da Lei das Finanças Locais, pelo que a opção pelo estudo do actual quadro jurídico das finanças locais nos parece acertado. Pensamos que será de relevante interesse o estudo e a abordagem da política actual, embora faça uma síntese comparativa entre a Lei das Finanças Locais em vigor e a Lei recentemente revogada, salientando os aspectos mais importantes.

4.2.1 Objecto e Princípios Fundamentais

A nova Lei das Finanças Locais estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias. Este regime legal consagra um novo sistema de financiamento autárquico, baseado no reforço da autonomia local e nos princípios da descentralização, neutralidade financeira, coesão territorial, sustentabilidade local, racionalização territorial, solidariedade e transparência, regras orçamentais e de estabilidade orçamental, num quadro de rigor orçamental.

⁵⁸ Lei nº 42/98 de 6 de Agosto

Os Municípios e as Freguesias têm património e finanças próprias, cuja gestão compete aos respectivos órgãos, sendo que, a autonomia financeira dos municípios e das freguesias assenta nos poderes desses mesmos órgãos.

4.2.2 Receitas das Autarquias Locais

De uma forma esquemática e simplificada faremos o elencar do que constitui receitas dos municípios, muito embora no essencial, seja de salientar a importância dos impostos que incidem sobre o património.

- O produto da cobrança dos impostos municipais, designadamente as receitas provenientes do Imposto Municipal sobre Imóveis, Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas de Imóveis, e o Imposto Municipal de Veículos, actual Imposto Único de Circulação;
- Produto da Derrama, até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o IRC;
- Cobrança de taxas e valores resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município;
- Produto de cobrança de encargos de mais-valias destinadas ao Município;
- Produto de Multas e Coimas fixadas por Lei;
- Rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;
- Participação nos lucros de sociedade, bem como nos resultados de outras entidades em que o Município tome parte;
- Produto de heranças, legados e doações;
- Produto resultante de alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- Produto resultante de empréstimos.

Quanto à liquidação e/ou cobrança dos impostos Municipais, quando é assegurada pelos Serviços do Estado, pela DGCI, nomeadamente as receitas provenientes da Derrama, IMI e IMT, os respectivos encargos decorrentes das liquidações e cobrança não podem exceder 1,5% dos montantes liquidados ou 2,5% dos montantes cobrados. Numa fase posterior, a

receita é transferida para o Município até ao último dia útil do mês seguinte ao mês em que ocorre o pagamento⁵⁹ do imposto pelo contribuinte ao Estado.

Constitui ainda receitas das freguesias:

- Produto da receita do IMI sobre os prédios rústicos na percentagem de 50%;
- Produto de cobrança de Taxas, referentes a prestações de serviços;
- Rendimento de mercados e cemitérios;
- Produto de multas e coimas fixadas por lei;
- Rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;
- Produto de heranças, legados ou doações;
- Produto de alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- Produto de empréstimos a curto prazo.

4.2.3 Distribuição de Recursos públicos do Estado para as Autarquias Locais (Transferências Correntes e de Capital)

A Nova Lei das Finanças Locais, consagra um novo modelo de participação dos municípios nos impostos do Estado. Os municípios passam a participar directamente no IRS cobrado no concelho. Esta participação é composta por uma percentagem que pode variar entre 0% e 5%, cabendo aos municípios definir qual a percentagem desta que pretendem fazer impender sobre os seus munícipes.

Do mesmo modo, opta-se também, pela diminuição do peso do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) no montante global das receitas municipais, e atribui-se um peso significativo à promoção da coesão territorial através do reforço das verbas a distribuir, através do Fundo de Coesão Municipal (FCM). Este propõe-se fomentar a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais. Tende ainda a compensar certos municípios, das diferenças de oportunidades decorrentes das desigualdades de acesso a condições necessárias para poderem ter uma melhor qualidade de vida, com

⁵⁹ Artº 13º, nº4 da Lei nº2/2007 de 25 de Janeiro

melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos.

Assim, o modelo actual de participação dos municípios nos impostos do Estado, estrutura-se do seguinte modo:

- Fundo Equilíbrio e Financeiro, correspondente a 25,3% da média aritmética simples da receita de IRS, IRC e IVA.
- O Fundo Equilíbrio Financeiro é repartido pelo Fundo Geral Municipal (FGM) em 50% e pelo Fundo de Coesão Municipal (FCM) também na proporção de 50%.
- Fundo Social Municipal (FSM), correspondente a uma determinada percentagem da média aritmética da receita de IRS, IRC e IVA, sendo anualmente reforçado na exacta proporção das novas competências nas áreas da educação, saúde e acção social, transferidas para os municípios.
- Participação no IRS, correspondente a uma parcela variável, que pode oscilar entre 0% e 5%, a fixar anualmente pelo Município.

O FGM consiste numa transferência financeira do Estado, que visa dotar os Municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições. A sua distribuição obedece a critérios de igualdade por todos os municípios, tendo em consideração a população, a área de território afecto à rede natura 2000 e de área protegida.

O FCM visa corrigir as desigualdades intermunicipais. A compensação é diferenciada em função do município, conforme o seu posicionamento de acordo com determinados indicadores.

O FSM é fixado anualmente na Lei do Orçamento de Estado sendo distribuído proporcionalmente pelos municípios de acordo com determinados indicadores. Fazem parte dos indicadores o número de inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de ensino, número de utentes inscritos na rede de saúde municipal, bem como o número de utentes e beneficiários das redes municipais e creches, jardins de infância, lares, centros de dia e programas de acção social em cada município.

No quadro do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), as freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA.

A distribuição pelas freguesias⁶⁰ obedece também a determinados critérios, 50% de acordo com a sua tipologia, sendo os restantes 50% distribuídos, em maior ou menor medida, tendo em atenção critérios de igualdade baseados no número de habitantes e na área abrangida.

De salientar que, no caso de se verificar a fusão de freguesias, a respectiva participação no FFF é acrescida em 10% na dotação inscrita no Orçamento do Estado, até ao final do mandato seguinte à fusão.

4.2.4 Endividamento Autárquico

Em matéria de recurso ao crédito, foi legalmente estabelecido limite ao endividamento municipal. O endividamento líquido, não poderá exceder 125% dos recursos próprios mais importantes, que são as transferências do Orçamento do Estado, participação fixa no IRS e receitas de impostos municipais. Os municípios podem contrair empréstimos junto das instituições de crédito autorizadas, bem como emitirem obrigações, e celebrarem contratos de locação financeira.

Os Municípios podem ainda recorrer a empréstimos de curto prazo para satisfazer necessidades de tesouraria, sendo obrigadas a amortiza-los no prazo de um ano. Também podem contrair empréstimos de médio e longo prazo para aplicarem em investimentos, devidamente justificados, ou ainda para fazer face ao saneamento ou reequilíbrio financeiro. Os empréstimos de médio e longo prazo, não podem exceder a vida útil do correspondente investimento.

Numa perspectiva de reequilíbrio municipal, existe o Fundo de Regularização Municipal (FRM), que aponta no sentido de fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira dos municípios. O FRM é constituído pelos montantes

⁶⁰ De acordo com o estipulado nos Artº 32 e Artº 33 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais

das transferências orçamentais deduzidas dos municípios de acordo com determinados pressupostos⁶¹, sendo rateado mediante diploma próprio.

A dívida de cada município de médio e longo prazo, não pode exceder em 31 de Dezembro de cada ano a soma do montante das receitas dos impostos municipais, das participações municipais no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), e da participação correspondente no IRS, da derrama e da participação dos resultados em entidades do sector empresarial local no ano anterior.

4.2.5 Contabilidade, prestação e auditoria externa das contas

Sem prejuízo dos documentos de prestação de contas previstos na lei, as contas dos municípios que detenham serviços municipalizados ou a totalidade do capital de entidades do sector empresarial local, devem consolidar as contas com os respectivos documentos incluindo os saldos e fluxos financeiros entre as entidades alvo de consolidação, bem como o mapa de endividamento consolidado.

As contas dos municípios e das freguesias deverão ser apreciadas pelos respectivos órgãos deliberativos. Para além disto, as contas dos municípios e associações que detenham participações de capital de entidades do sector empresarial local, além de serem apreciadas pelo órgão deliberativo, terão de ser acompanhadas de certificação legal das contas.

As contas anuais dos municípios e das associações de municípios, que detenham capital em fundações ou em entidades do sector empresarial local, devem ser verificadas por um auditor externo.

De salientar, que os municípios deverão disponibilizar em formato papel, afixado em local visível, mapas orçamentais de receita e despesa, taxas em vigor, tarifários e regulamentos, planos de actividade, planos plurianuais bem como a sua execução.

⁶¹ De acordo com o artº 5º, nº4 da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais

Os municípios ficam ainda obrigados a informar trimestralmente o Ministério das Finanças e o ministro que tutela as Autarquias Locais, os seus orçamentos e contas trimestrais. Este dever de informação passa a ser mensal para os municípios com mais de 100.000 eleitores.

As autarquias ficam ainda obrigadas a informar trimestralmente a Direcção Geral das Autarquias Locais, os dados referentes ao quadro de pessoal, bem como os custos inerentes que devem ser devidamente fundamentados.

As contas dos municípios, das freguesias e respectivas associações deverão, depois de aprovadas pelo órgão deliberativo, ser enviadas até 30 de Abril de cada ano económico ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as Autarquias Locais.

4.2.6 Relação entre a nova e a antiga Lei das Finanças Locais

A Lei das Finanças Locais já revogada⁶², aplicava critérios de repartição diferentes dos da Lei⁶³ agora em vigor, no que diz respeito à repartição dos recursos públicos.

Assim:

- Quer as receitas dos municípios, quer as das freguesias são sensivelmente as mesmas, variando no entanto o coeficiente de distribuição e o fundo de financiamento. Salientamos ainda que, actualmente, às receitas das freguesias acresce 50% do IMI cobrado aos prédios rústicos.
- Com a nova lei das finanças locais o cálculo da Derrama também sofre alteração, passando a incidir uma taxa com o limite máximo de 1,5% sobre o Lucro Tributável. Este resulta da soma algébrica do Resultado Líquido do Exercício, com as variações patrimoniais positivas e negativas de uma entidade colectiva. Deixa, assim, de ser aplicada a taxa variável com o limite máximo de 10% sobre a matéria colectável⁶⁴.

⁶² Lei nº 42/98 de 6 de Agosto. Declaração de Rectificação nº 13/98, de 25 de Agosto.

⁶³ Lei das Finanças Locais nº 2/2007 de 15 de Janeiro.

⁶⁴ A matéria colectável resulta do lucro tributável deduzidos prejuízos fiscais e benefícios fiscais.

- O recurso ao crédito ficou mais restrito com a nova Lei, implementando-se medidas sancionatórias ao endividamento. Contrasta assim com a lei revogada que permitia empréstimos para saneamento financeiro municipal, ou seja, para fazer face à consolidação de passivos financeiros. Em relação à contabilidade, a anterior Lei obrigava unicamente à adopção do POCP⁶⁵, podendo prever-se um sistema simplificado, não contendo qualquer indicação quanto à adopção de um plano sectorial (POCAL)⁶⁶.
- A Lei nº 42/98, não continha qualquer indicação sobre consolidação de contas, contrastando com a lei actual que exige uma contabilidade baseada na contenção de custos, rigor orçamental tanto a nível de despesas como de receitas, obrigando à elaboração de informação financeira periódica a enviar à tutela.
- A nova Lei das Finanças Locais incute ainda às Autarquias Locais a responsabilidade nas suas execuções orçamentais, e exige a implementação de auditorias externas, para maior rigor e transparência orçamentais aos municípios que detenham capital em Fundações ou em entidades do sector empresarial local. Considera-se ainda que o novo regime legal pretende também que seja reflectida ao nível da contabilidade e do relato financeiro dos Municípios, a (relevância da) sua participação no sector empresarial local e no desenvolvimento empresarial e económico do Município.
- A Nova Lei das Finanças Locais, tem como principal objectivo implementar um novo sistema de repartição financeira a nível autárquico, ao controlar o endividamento dos municípios, ao estabelecer parâmetros limitativos e sobretudo ao implementar medidas para incentivar as amortizações das referidas dívidas.

É nosso entendimento que a nova Lei das Finanças Locais veio contribuir, para um maior rigor e transparência das contas públicas dos Municípios, ao impor um ónus de responsabilização e limitação do endividamento. Pretende promover, assim, uma sociedade mais justa e equilibrada, onde é adoptada uma política mais transparente que visa medidas de igualdade entre utentes e diminuição das assimetrias regionais.

⁶⁵ Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Dec-Lei 232/97 de 3 de Setembro.

⁶⁶ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Dec-Lei 54-A/99 de 22/02, alterado pelo Dec-Lei nº 315/2000 de 2/12.

4.3 Deliberações Municipais com impacte nas receitas sobre o Património

As deliberações das Assembleias Municipais elencadas de seguida, deverão ser comunicadas à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos até 30 de Novembro⁶⁷ de cada ano, por transmissão electrónica de dados, a fim de serem implementados e vigorarem no ano económico seguinte. Acresce que, se tal não acontecer serão apenas aplicadas as taxas mínimas previstas em Lei.

Assim, os Municípios mediante deliberação das Assembleias Municipais:

- Fixam as taxas de IMI a aplicar em cada ano dentro dos intervalos definidos em Lei⁶⁸, ou seja, aos valores patrimoniais aplica-se a taxa de 0,8% aos prédios rústicos, a taxa (variável) de 0,4% a 0,7% aos prédios urbanos ainda não avaliados de acordo com as regras do CIMI, e a taxa (também variável) de 0,2% a 0,4% aos prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI. Se, no entanto, se tratar de um prédio misto, aplicar-se-á o VPT proporcionalmente de cada parte, a cada taxa respectivamente. De salientar, que nos casos de prédios urbanos devolutos⁶⁹ por um período superior a um ano, aplicar-se-á a taxa em dobro.
- Podem definir áreas territoriais, correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias, que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação e majorar ou minorar até 30% a taxa que vigorar para o ano a que respeite o imposto.
- Podem definir áreas territoriais correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias, e fixar uma redução até 20% da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios urbanos arrendados, podendo ser cumulativa com a definida anteriormente.

⁶⁷ Artº 112º, nº 13 do Código Imposto Municipal sobre Imóveis

⁶⁸ De acordo com o artº 112º, nº 1 do Código Imposto Municipal sobre Imóveis, com a nova redacção dada pela Lei nº64/2008 de 5 de Dezembro.

⁶⁹ De acordo com o nº1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 159/2006, de 8 de Agosto, considera-se devoluto, para efeitos de aplicação da taxa de IMI, o prédio urbano ou a fracção autónoma que durante um ano se encontre desocupado.

- Podem majorar até 30% a taxa aplicável a prédios urbanos degradados⁷⁰.
- Podem majorar até ao dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo desta majoração resultar uma colecta inferior a 20€ por cada prédio abrangido.
- Podem fixar uma redução até 50% da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios classificados como de interesse público, de valor municipal ou património cultural, desde que não abrangidos por qualquer isenção constante no nº1 do artigo 44º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Como verificamos, é também função da DGCI proceder ao processamento de dados enviados pelos municípios, desenvolver mecanismos de arrecadação de receita, e posterior transferência para as Autarquias Locais dos impostos municipais. No Capítulo 5, faremos uma abordagem aos valores arrecadados e transferidos pela DGCI – Ministério das Finanças e da Administração Pública.

⁷⁰ São considerados prédios degradados os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens.

5. Cobrança e Transferência de Imposto

Para além das receitas do Estado, a DGCI também arrecada e transfere para os órgãos do Município as receitas dos impostos municipais. Referimo-nos a um conjunto de impostos administrados pela DGCI, desde a gestão à cobrança, desde a inspecção ao tratamento informático, desde a justiça tributária ao apoio ao contribuinte.

Integram-se nesta categoria o IMI, o IMT, o IMV (actual IUC)⁷¹, a Derrama (imposto acessório que incide sobre o IRC) e outros impostos já abolidos com a reforma (CA e SISA), sendo que, a gestão, o tratamento da liquidação e da arrecadação são feitos de forma idêntica à dos restantes impostos de Estado administrados também eles pela DGCI.

Neste capítulo 5, tendo em linha de conta o âmbito temporal em estudo, do ano de 2000 ao ano de 2006, faremos uma abordagem sobre o valor dos impostos patrimoniais arrecadados pela DGCI ao nível dos Impostos Directos, e que posteriormente reverteram para os municípios. Em particular, iremos indicar, de forma sucinta e numa perspectiva comparativa entre dois anos consecutivos, os valores em numerário que se traduziram em valor arrecadado, que resulta da cobrança, e o valor transferido para as Autarquias, ou seja, valor realizado.

A elaboração das tabelas apresentadas neste capítulo teve como base os vários relatórios de actividade da DGCI entre o ano de 2000 e o ano de 2006. Contudo, a informação disponibilizada não permite comparar os anos em análise de uma forma linear. Este facto prende-se essencialmente com os seguintes motivos:

- A informação disponível nos Relatórios de Actividades de 2003 e 2004 é mais restrita comparativamente com os restantes anos, pelo que foi agregada informação a fim de permitir alguma comparabilidade;
- Alteração da denominação dos impostos em 2004 (exemplo: CA para IMI e Sisa para IMT);
- O Relatório de 2004 é o único que discrimina o valor patrimonial gerado por tipo de prédio.

⁷¹ De acordo com o Dec-Lei 22-A/2007 de 29 de Junho

- Os Relatórios de gestão de 2000 e 2001 apresentam os valores em escudos, o que obrigou à conversão para euros.

Neste contexto, cingir-nos-emos apenas aos impostos IMI, IMT e seus antecedentes, muito embora em algumas tabelas e gráficos sejam abordados outros impostos patrimoniais, apenas porque das fontes de informação disponíveis não foi possível efectuar a desagregação e consequente discriminação.

A análise não foi feita a nível de distrito ou concelho, como seria de desejar, mas numa abrangência global e a nível nacional. Este facto deve-se essencialmente a dois motivos. Primeiro porque mesmo utilizando os valores por distrito ser-nos-ia impossível obter o valor individualizado por concelho, dada a inexistência de informação. Em segundo lugar, e uma vez que a informação é muito abrangente, tentámos proporcionar a leitura deste capítulo de forma clara, sucinta e objectiva.

Acresce dizer que a análise se fará por comparação entre 2 anos consecutivos de acordo com a seguinte metodologia. Primeiro a análise será realizada tendo por base os valores a preços correntes⁷² e posteriormente considerando os valores a preços do ano anterior. Com esse objectivo iremos utilizar o índice de preços ao consumidor, obtidos no Eurostat, para o período em análise, para obtermos valores comparáveis ano a ano.

5.1 Análise do ano 2000

De acordo com o Relatório de Actividades, as receitas fiscais das Autarquias atingiram nesse ano um valor total de 1.542,07M€, valor esse que inclui o Imposto Municipal sobre Veículos, Derrama e outros. No entanto, e uma vez que o nosso objecto de estudo incide essencialmente sobre as receitas dos impostos sobre o património, a receita de Contribuição Autárquica e SISA foi de 1.182M€.

De acordo com informação da mesma fonte, a receita autárquica aumentou em relação a 1999 cerca de 5,9% traduzindo-se num acréscimo de 86M€.

⁷² Diz-se a preços correntes quando toma por referência os preços desse mesmo ano.

Não existindo qualquer outra informação adicional, depreende-se que o valor mencionado anteriormente se refere ao valor cobrado e não ao transferido para as respectivas autarquias. Em termos de receita discriminada poderemos obter o valor ao observar a Tabela 5.1 onde serão comparados os valores cobrados com os do ano 2001.

5.2 Análise do ano 2001

A receita arrecadada pela DGCI em 2001, e que constitui receita própria das Autarquias, atingiu o montante de 1.592,71M€.

Depois de deduzidos os encargos de cobrança, foram transferidos para as Autarquias, Regiões Autónomas e Juntas de Turismo 1.580,39M€. No entanto, o arrecadado referente à Contribuição Autárquica e SISA foi de 1.159,16M€.

A Contribuição Autárquica cobrada assenta numa base de 17.822.772 prédios dos quais 11.627.904 são classificados de rústicos e 6.194.868 urbanos, a que correspondem 7.487.859 contribuintes. Desta forma podemos dizer que em média cada contribuinte é proprietário de 2,38 prédios.

Do universo de proprietários contribuíram para arrecadar impostos apenas 2.494.503 contribuintes, ou seja, cerca de um terço dos sujeitos passivos. De notar que aproximadamente 53% dos contribuintes beneficiam de algum tipo de isenção mencionada no Capítulo 3.

Tabela 5.1 – Receitas cobradas e transferências em 2000 e 2001

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Cobrança 2000 | Cobrança 2001 | Δ 2000/2001 | Cobrança de 2001 a preços de 2000 | Transferência 2000 | Transferência 2001 |
|---------------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|
| CA | 507,4 | 499,9 | -1,48% | 482,0 | Sem Valores | 518,8 |
| SISA | 674,2 | 659,3 | -2,21% | 635,8 | | |
| I.M.Veículos | 78,9 | 85,3 | 8,01% | 82,2 | | 713,4 |
| Restantes | 0,2 | 0,0 | -86,86% | 0,0 | | |
| Derrama | 265,9 | 331,8 | 24,77% | 320,0 | | 331,8 |
| IV Turismo | 15,5 | 16,5 | 6,47% | 15,9 | | 16,5 |
| TOTAL | 1.542,1 | 1.592,7 | 3,28% | 1.535,9 | | 1.580,4 |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2000 e 2001

Em termos comparativos com o ano anterior, o valor cobrado cresceu aproximadamente 3,3% em termos monetários. No entanto, verificou-se um decréscimo na cobrança de Contribuição Autárquica e SISA, que são os impostos de maior relevância. O único imposto com crescimento mais acentuado foi a Derrama.

5.3 Análise do ano 2002

No ano de 2002, a receita arrecadada pela DGCI e que constitui receita própria das Autarquias atingiu o montante de 1.820,7M€.

No que se refere a impostos sobre o património, CA e SISA, o valor cobrado este ano representa 76% do total da receita dos Impostos Municipais, demonstrando o peso significativo que a tributação do património detém na receita orçamental das Autarquias.

Atendendo ao Relatório da DGCI, a Contribuição Autárquica arrecadada, no valor de 637,2M€, teve por base 2.555.647 sujeitos passivos ao que corresponde uma contribuição média por sujeito passivo de 249,3€. Neste ano, a Contribuição Autárquica assenta numa base de 18.111.204 prédios, dos quais 11.652.507 são classificados como rústicos e 6.518.697 urbanos.

À imagem do ano anterior, e de acordo com o mesmo relatório, do universo de contribuintes, somente 33% contribuem para a receita arrecadada deste imposto municipal. Os restantes 67% estão isentos de Contribuição Autárquica.

Tabela 5.2 – Receitas cobradas em 2001 e 2002

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Cobrança 2001 | Cobrança 2002 | Δ 2001/2002 | Cobrança de 2002 a preços de 2001 | Δ 2001/2002 a preços de 2001 |
|---------------------|----------------|----------------|---------------|-----------------------------------|------------------------------|
| CA | 499,9 | 637,2 | 27,48% | 613,3 | 22,69% |
| SISA | 659,3 | 745,8 | 13,12% | 717,8 | 8,87% |
| I.M.Veículos | 85,3 | 96,5 | 13,18% | 92,9 | 8,93% |
| Restantes | 0,0 | 1,0 | 4900,00% | 1,0 | 4712,32% |
| Derrama | 331,8 | 323,9 | -2,38% | 311,7 | -6,05% |
| IV Turismo | 16,5 | 16,3 | -0,97% | 15,7 | -4,69% |
| Total | 1.592,7 | 1.820,7 | 14,31% | 1.752,4 | 10,02% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2001 e 2002

Em termos comparativos com o ano 2001, verifica-se um aumento acentuado na cobrança de sensivelmente 14,3% em termos monetários, reflectindo-se no volume de transferência ocorrido para as Autarquias Locais com um acréscimo de 7,8%. Já em termos reais a primeira teve uma variação positiva de 10% enquanto que a segunda de 3,7%

Tabela 5.3 - Transferências em 2001 e 2002

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Transferido 2001 | Transferido 2002 | Δ 2001/2002 | Transferido de 2002 a preços de 2001 | Δ 2001/2002 a preços de 2001 |
|---------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| CA | 518,8 | 576,3 | 11,09% | 554,7 | 6,92% |
| SISA | 713,4 | 786,3 | 10,22% | 756,8 | 6,09% |
| I.M. Veículos | | | | | |
| Restantes | 331,8 | 323,9 | -2,38% | 311,7 | -6,05% |
| Derrama | | | | | |
| IV Turismo | 16,5 | 16,3 | -0,97% | 15,7 | -4,69% |
| Total | 1.580,4 | 1.702,8 | 7,75% | 1.638,9 | 3,70% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2001 e 2002

5.4 Análise do ano 2003

No ano de 2003, a receita global dos impostos municipais arrecadados pela DGCI atingiu o montante de 1.360,1M€. Relativamente a 2002 decresceu 25,3%, como consequência, entre outros factores, do efeito negativo sobre a SISA. A arrecadação deste imposto teve uma variação negativa de cerca de 22,3% resultante do agravamento da crise do sector imobiliário. No entanto, os restantes impostos tiveram uma variação positiva, que foi mais acentuada na Contribuição Autárquica.

Tabela 5.4 - Receitas cobradas em 2002 e 2003

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Cobrança 2002 | Cobrança 2003 | Δ 2002/2003 | Cobrança de 2003 a preços de 2002 | Δ 2002/2003 a preços de 2002 |
|---------------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| CA | 637,2 | 690,9 | 8,43% | 669,5 | 5,07% |
| Restantes | 1.183,5 | 669,2 | -43,46% | 648,4 | -45,21% |
| Total | 1.820,7 | 1.360,1 | -25,30% | 1.317,9 | -27,61% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2002 e 2003

Observando a Tabela 5.4 no que se refere à variação da arrecadação de impostos municipais, verifica-se um acréscimo de 8,4% só no âmbito da Contribuição Autárquica entre 2002 e 2003.

Em relação à receita total transferida no valor de 1.611,69M€, conforme Tabela 5.5, a Contribuição Autárquica aumentou o seu peso no volume transferido em sensivelmente 15,9%, em detrimento do conjunto dos restantes impostos. Apesar disso, no âmbito geral verifica-se um decréscimo tanto ao nível da cobrança como de transferências. Em relação a 2002 há uma diminuição tanto de receita como de transferência, resultante do decréscimo significativo do volume de transacções imobiliárias. No entanto, no relatório de Actividades não se encontra esclarecido o motivo pelo qual o valor transferido é superior ao valor cobrado.

De acordo com a mesma fonte, neste ano a receita de Contribuição Autárquica teve como base 18.351.989 prédios rústicos e urbanos distribuídos por 2.727.288 sujeitos passivos.

Tabela 5.5- Transferências em 2002 e 2003

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Transferido 2002 | Transferido 2003 | Δ 2002/2003 | Transferido de 2003 a preços de 2002 | Δ 2002/2003 a preços de 2002 |
|---------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| CA | 576,3 | 667,7 | 15,88% | 647,1 | 12,28% |
| Restantes | 1.126,5 | 943,9 | -16,21% | 914,6 | -18,81% |
| Total | 1.702,8 | 1.611,6 | -5,35% | 1.561,7 | -8,29% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2002 e 2003

Comparando os anos de 2002 e 2003, verificamos que em termos de cobrança ocorreu uma diminuição em termos reais de 27,6%, ocorreu também uma diminuição em termos monetários de 25,3%.

Em relação às transferências salientamos que em termos reais a diminuição foi de aproximadamente 8,3% e em termos monetários foi de 5,4%.

5.5 Análise do ano 2004

A receita arrecadada em 2004, ascendeu ao montante de 776,4M€, o que representa um aumento de 12,4% relativamente ao ano anterior, ou seja, resultou num aumento de mais

de 85,4M€. A receita do ano 2004 compreende a referente aos processos ainda afectos à Contribuição Autárquica e ao Imposto Municipal sobre Imóveis.

A liquidação dos Impostos sobre o Património em 2004 teve como base um valor patrimonial de 186.054,3M€, que corresponde a um total de 18.762.697 prédios urbanos e rústicos, denotando-se um acréscimo de 410.708 prédios em relação ao ano anterior.

Tabela 5.6 – Valor Patrimonial gerado por tipo de prédio em 2004

Unidade: Euros

| IMI/CA | Número | Valor Patrimonial (€) | Contribuição Apurada (€) |
|------------------|-------------------|---------------------------|--------------------------|
| Prédios Urbanos | 7.115.340 | 184.959.111.167,00 | 718.182.433,00 |
| Prédios Rústicos | 11.647.357 | 1.095.211.976,00 | 8.263.769,00 |
| TOTAL | 18.762.697 | 186.054.323.143,00 | 726.446.202,00 |

Fonte: Relatório de Actividades 2004 da DGCI, Pág.41

Da leitura da Tabela 5.6 podemos retirar que 37,9% da totalidade dos prédios existentes são urbanos, tendo contribuído com 98,9% para o apuramento de contribuição. De salientar que, os prédios rústicos não estão a ser alvo de avaliação à semelhança dos urbanos, sendo que, o seu valor patrimonial é actualizado através de coeficientes de desvalorização da moeda⁷³.

Tabela 5.7 - Receitas cobradas em 2003 e 2004

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Cobrança 2003 | Cobrança 2004 | Δ 2003/2004 | Cobrança de 2004 a preços de 2003 | Δ 2002/2003 a preços de 2002 |
|---------------------|----------------|----------------|---------------|-----------------------------------|------------------------------|
| CA e IMI | 690,9 | 776,4 | 12,38% | 758,2 | 9,74% |
| SISA, IMT e outros | 669,2 | 1.083,6 | 61,92% | 1.058,2 | 58,13% |
| TOTAL | 1.360,1 | 1.860,0 | 36,75% | 1.816,4 | 33,55% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2003 e 2004

A receita arrecadada em 2004 compreende a referente aos processos ainda afectos ao já revogado Imposto Municipal de SISA e à Contribuição Autárquica, à qual acresce os impostos agora em vigor, o IMI e o IMT. Verificamos, este ano, que a receita teve um

⁷³ Definidos pela Portaria 1337/2003 de 5 de Dezembro

acréscimo de cerca de 36,8%, traduzindo-se num aumento aproximado de 2,7% na transferência em relação ao ano anterior.

Tabela 5.8 - Transferências em 2003 e 2004

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Transferido 2003 | Transferido 2004 | Δ 2003/2004 | Transferido de 2004 a preços de 2003 | Δ 2002/2003 a preços de 2002 |
|---------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| CA e IMI | 667,8 | 756,4 | 13,27% | 738,7 | 10,61% |
| SISA, IMT e outros | 943,9 | 898,1 | -4,85% | 877,1 | -7,08% |
| TOTAL | 1611,7 | 1.654,5 | 2,66% | 1.615,8 | 0,25% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2003 e 2004

Constatamos, igualmente, que em termos de cobrança ocorreu um aumento de 36,8% embora em termos reais fosse apenas de 33,6%.

Em relação às transferências notamos um aumento aproximado de 2,7%. Esse aumento traduziu-se em termos reais em apenas 0,3%.

5.6 Análise do ano 2005

Em termos globais foram cobrados 1.901M€ e transferidos 1.861,5M€ para as Autarquias Locais durante o ano de 2005.

Tabela 5.9 - Receitas cobradas em 2004 e 2005

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Cobrança 2004 | Cobrança 2005 | Δ 2004/2005 | Cobrança em 2005 a preços de 2004 | Δ 2004/2005 a preços de 2004 |
|-----------------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| SISA e IMT | 590,9 | 676,2 | 14,44% | 659,7 | 11,64% |
| CA | 182,1 | 93,6 | -48,60% | 91,3 | -49,85% |
| IMI | 594,3 | 722,8 | 21,62% | 705,2 | 18,66% |
| TOTAL CA e IMI | 776,4 | 816,4 | 5,15% | 796,5 | 2,59% |
| Outros | 492,7 | 408,4 | -17,11% | 398,4 | -19,13% |
| TOTAL | 1.860,0 | 1.901,0 | 2,20% | 1.854,6 | -0,29% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2004 e 2005

O IMI e a extinta Contribuição Autárquica são responsáveis por 816,4M€ da receita total arrecadada, determinando um aumento de 5,2%, ou seja, arrecadando-se mais 40,1M€. O IMI isoladamente totalizou 722,8M€, tendo superado em 21,6% a receita do ano anterior.

O IMT e a SISA, que em conjunto arrecadaram 676,2M€, contribuíram com um acréscimo de 14,4%, em relação a 2004, que se traduziu em mais de 85,3M€.

Tabela 5.10 - Transferências em 2004 e 2005

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Transferido 2004 | Transferido 2005 | Δ 2004/2005 | Transferido em 2005 a preços de 2004 | Δ 2004/2005 a preços de 2004 |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|---|-------------------------------------|
| SISA e IMT | 408,7 | 666,1 | 62,98 % | 649,9 | 59,01 % |
| CA | 180,2 | 96,7 | -46,34% | 94,3 | -47,65% |
| IMI | 576,2 | 693,6 | 20,37% | 676,7 | 17,44% |
| TOTAL CA e IMI | 756,4 | 790,3 | 4,48 % | 771,0 | 1,93 % |
| Outros | 489,4 | 405,1 | -17,23 % | 395,2 | -19,24 % |
| TOTAL | 1.654,5 | 1.861,5 | 12,51 % | 1.816,1 | 9,77 % |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2004 e 2005

No âmbito geral, e comparando com o ano transacto, a execução da cobrança ou receita, aumentou 2,2%, sendo o valor transferido para os municípios superior em 12,5%.

Da leitura do Relatório de 2005, verificamos que nesse ano existe um universo de 19.056.618 prédios, com um valor patrimonial de 251.722,9M€, dos quais 39% são prédios urbanos e 61% são prédios rústicos. De acordo com a mesma fonte, podemos ainda acrescentar que 96% do valor patrimonial é gerado pelos prédios urbanos, sendo estes os responsáveis pelo apuramento da contribuição com maior impacte.

Verificamos que embora a cobrança tenha aumentado cerca de 2,2% em termos monetários, em termos reais houve uma diminuição de 0,3%. Já em relação às transferências houve um aumento tanto em termos reais (9,8%) como em termos monetários (12,5%).

5.7 Análise do ano 2006

Ao analisar o Relatório de 2006 observamos que no ano de 2006 e em termos globais, a cobrança dos impostos municipais cresceu cerca de 7,5% em relação ao ano anterior, o que se traduziu num acréscimo de receita de 142,7M€.

Ainda comparando os mesmos anos, os valores transferidos para os municípios na sua globalidade ascenderam a 1.991,3M€, correspondendo a um acréscimo de cerca de 7%.

Tabela 5.11 - Receitas cobradas em 2005 e 2006

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Cobrança 2005 | Cobrança 2006 | Δ 2005/2006 | Cobrança de 2006 a preços de 2005 | Δ 2005/2006 a preços de 2005 |
|-------------------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| SISA | 102,7 | 98,6 | -3,99% | 95,9 | -6,61% |
| IMT | 573,5 | 636,6 | 11,00% | 619,3 | 7,98% |
| TOTAL SISA e IMT | 676,2 | 735,2 | 8,73% | 715,2 | 5,76% |
| CA | 93,6 | 50,2 | -46,37% | 48,8 | -47,83% |
| IMI | 722,8 | 846,5 | 17,11% | 823,4 | 13,92% |
| TOTAL CA e IMI | 816,4 | 896,7 | 9,84% | 872,3 | 6,84% |
| IMV | 121,0 | 131 | 8,26% | 127,4 | 5,32% |
| Derrama | 287,3 | 280,8 | -2,26% | 273,2 | -4,92% |
| Outros | 0,1 | 0,0 | -51,70% | 0,0 | -100,00% |
| TOTAL | 1.901,0 | 2.043,7 | 7,51% | 1.988,0 | 4,58% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2005 e 2006

Factor a salientar é o acréscimo aproximado de 17,1% do valor das receitas de IMI, resultante da implementação da reforma e consequentemente avaliação dos prédios urbanos. O mesmo se verifica a nível do IMT, com um crescimento de 11%, uma vez que, como já diversas vezes foi referenciado, o VPT resultante da avaliação também serve de base para a liquidação de IMT. Deste modo resultam liquidações de imposto com valores mais elevados, podendo dar origem quando necessário a liquidações adicionais. Como consequência intensifica-se o combate à fraude e evasão fiscal, uma vez que o valor do imposto em sede de IMT, resulta da incidência da taxa legal sobre o valor patrimonial do prédio ou do valor acordado no negócio, ou seja, dos valores que constam no contrato ou escritura.

Tabela 5.12 - Transferências em 2005 e 2006

Unidade: Milhões de Euros

| Impostos Municipais | Transferido 2005 | Transferido 2006 | Δ 2005/2006 | Transferido em 2006 a preços de 2005 | Δ 2005/2006 a preços de 2005 |
|-------------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| SISA | 103,5 | 93,1 | -10,05% | 90,6 | -12,50% |
| IMT | 562,6 | 613,1 | 8,98% | 596,4 | 6,01% |
| TOTAL SISA e IMT | 666,1 | 706,2 | 6,02% | 687,0 | 3,13% |
| CA | 96,7 | 49,8 | -48,50% | 48,4 | -49,90% |
| IMI | 693,6 | 825,9 | 19,07% | 803,4 | 15,83% |
| TOTAL CA e IMI | 790,3 | 875,7 | 10,81% | 851,8 | 7,79% |
| I.M. Veículos | 117,8 | 128,5 | 9,08% | 125,0 | 6,11% |
| Derrama | 287,3 | 280,8 | -2,26% | 273,2 | -4,92% |
| Outros | 0,0 | 0,1 | 26,40% | 0,1 | 0,00% |
| TOTAL | 1.861,5 | 1.991,3 | 6,97% | 1.937,1 | 4,06% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2005 e 2006

O decréscimo verificado na receita da Contribuição Autárquica e SISA é consequência natural do imposto ter sido entretanto abolido.

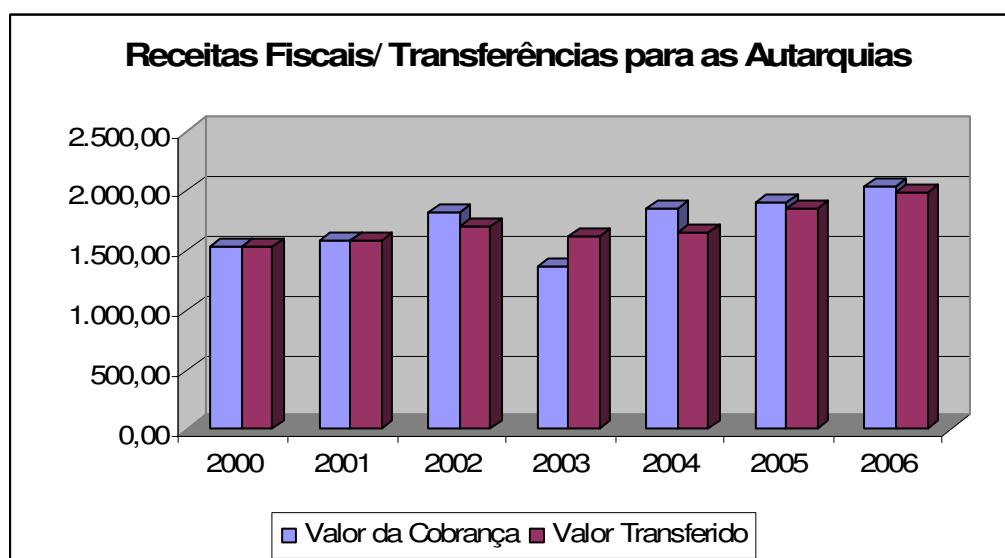
No ano de 2006 e em termos de cobrança verificamos que ocorreu um aumento 7,5% que em termos reais é de 4,6%. As transferências tiveram um aumento de 7% como se vê na tabela 5.12.

Como referido, a análise foi feita a nível nacional e não numa abordagem por concelho, conforme o objectivo proposto, a fim de servir de elemento de referência para o Capítulo 6.

Pela análise realizada podemos concluir que a receita autárquica tem vindo a aumentar ao longo dos anos, impulsionada pelo aumento do número de prédios tanto rústicos como urbanos. No entanto, esta não é a principal causa. A entrada em vigor da reforma da tributação do património, e a consequente avaliação dos prédios urbanos, que ocorre na primeira transmissão na vigência do IMI, é a razão fundamental do aumento. Em consequência dessa avaliação resulta um valor patrimonial superior ao detido anteriormente, originando receitas e transferências cada vez de maior valor.

Note-se que são os prédios urbanos os geradores de mais de 95% da receita patrimonial.

Gráfico 5.1- Variação das Receitas Fiscais Cobradas e Transferências para as Autarquias de 2000 a 2006



Fonte: Gráfico adaptado por nós dos Relatórios de Actividades da DGCI de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

6. Enquadramento Socio-económico do Município de Estarreja

Neste capítulo pretendemos numa primeira fase caracterizar demográfica e geograficamente o Município de Estarreja.

Numa segunda fase, procedemos à análise dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja dos anos de 2000 até 2006, repartidos por dois períodos temporais distintos. O primeiro período decorreu do ano 2000 ao ano de 2003, e o segundo do ano de 2004 ao ano de 2006.

Esta divisão teve como objectivo a análise comparativa da situação existente antes da reforma da tributação do património e após a sua entrada em vigor. Deste modo, elaborámos uma tabela para cada ano, onde analisámos o tipo de receita, quer proveniente de recursos próprios quer de recursos alheios e o peso que deteve na receita total da Autarquia. No mesmo âmbito, procedemos à elaboração dos respectivos gráficos para os dois períodos referidos, contendo a evolução temporal das receitas provenientes dos Impostos Directos e que representam receitas próprias da Autarquia.

Elaborámos também tabelas onde relacionámos os valores cobrados e os valores transferidos em dois anos consecutivos tanto a preços correntes como a preços do ano anterior.

Finalmente, fizemos uma análise à “recolha de informação” que versa sobre a opinião de entidades, sobre o modo como os contribuintes encaram a tributação do património no Município de Estarreja. Importa referenciar que não foi possível realizarmos um “estudo de caso” como era nossa intenção, uma vez que apenas obtivemos resposta de cinco inquiridos, pelo que o resultado apenas poderá servir como “recolha de informação”.

6.1 Caracterização do Município

O Concelho de Estarreja insere-se no distrito de Aveiro e situa-se na zona litoral centro da região. Confronta a norte com o concelho de Ovar, a poente com o concelho da Murtosa, a nascente com os concelhos de Oliveira de Azeméis e Albergaria-a-Velha.

É composto pelas freguesias de Avanca, Beduído (onde se encontra a sede de Concelho), Canelas, Fermelã, Pardilhó, Salreu e Veiros.

Com uma área de 10.836ha, a área de floresta do concelho é de cerca de 2.890ha, correspondendo a uma taxa de arborização de 26,7%, predominando como vegetação o eucalipto e o pinheiro bravo. Possui um clima temperado húmido e de acordo com a Tabela 6.1, a sua área agrícola representa 54,4% da área total distribuindo-se do seguinte modo:

Tabela 6.1 – Área do Concelho de Estarreja

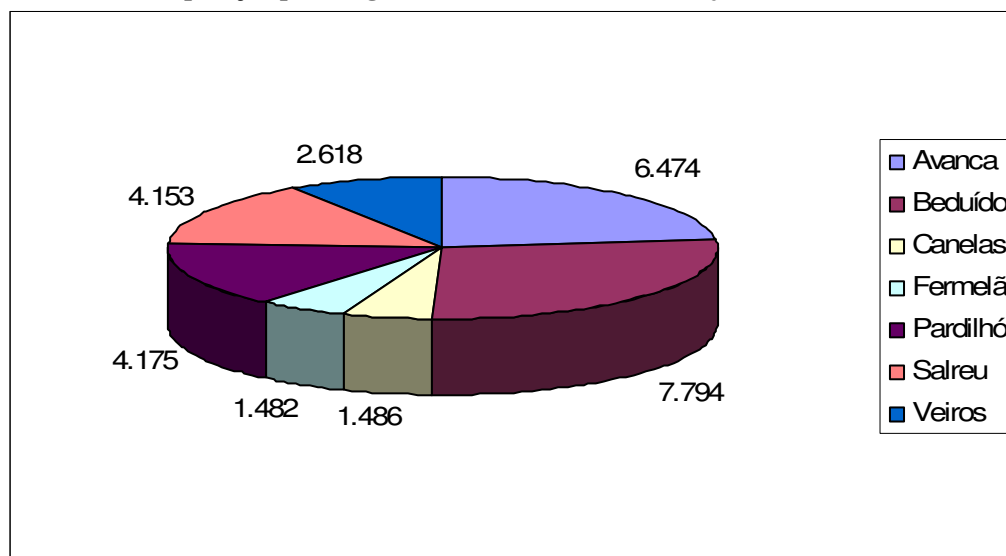
| | Agrícola | Florestal | Urbana | Outro | ÁREA TOTAL |
|------------|----------|-----------|--------|-------|------------|
| ÁREA (ha) | 5.894 | 2.890 | 1.927 | 125 | 10.836 |
| % do Total | 54,4 | 26,7 | 17,8 | 1,1 | 100,0 |

Fonte: INE - Censos 2001

O património edificado na área geográfica do Concelho de Estarreja é constituído por imóveis, agrupados pelas seguintes categorias: Arquitectura Religiosa englobando Igrejas e Capelas, Arquitectura Civil composta por imóveis públicos e privados, Arquitectura Industrial que contempla edifícios de antigas indústrias e moinhos, e outros valores de interesse cultural inserindo-se neste grupo os cruzeiros e monumentos.

A população residente do Concelho de Estarreja é de 28.182 habitantes, de acordo com os “Censos 2001” sendo que, 13.639 são do sexo masculino e 14.543 do sexo feminino. O Gráfico 6.1 dá-nos uma panorâmica da distribuição da população pelas freguesias do Concelho em 2001.

Gráfico 6.1 – População por Freguesia no Concelho de Estarreja



Fonte: INE - Censos 2001

Ainda de acordo com a mesma fonte, Estarreja tem uma densidade populacional de 260 hab/km².

6.2 Receitas Autárquicas

6.2.1 De 2000 a 2003

Tendo por base o Relatório de Gestão da Autarquia do ano 2000, e atendendo à classificação económica das receitas, verifica-se que nesse exercício económico, a Câmara Municipal de Estarreja arrecadou 7.569.137,56€ de Receitas Correntes⁷⁴ e 5.068.027,67€ de Receitas de Capital⁷⁵, perfazendo 12.637.165,24€ de Receitas Municipais Totais. Assiste-se assim, a um acréscimo da receita arrecadada de 9% em relação ao ano 1999.

Em 2000, as principais fontes e recursos desta Autarquia Local, foram compostas no seu essencial pelos Impostos Directos e pelas Transferências Correntes e de Capital.

Tabela 6.2 – Receitas do Município: 2000

Unidade: Euros

| Receita | 2000 | % |
|---|----------------------|---------------|
| Receitas Fiscais | 3.622.186,34 | 28,66 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 3.129.748,34 | 24,77 |
| Impostos Indirectos | 172.828,00 | 1,37 |
| Taxas e Outras Penalidades | 319.610,00 | 2,53 |
| Rendimento de Propriedade | 14.585,94 | 0,12 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 653.520,29 | 5,17 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 2.142.336,97 | 16,95 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 6.146.244,35 | 48,64 |
| Outras Receitas | 58.291,36 | 0,46 |
| Receita Total | 12.637.165,24 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja de 2000

⁷⁴ Compreendem os recursos financeiros auferidos e destinados ao financiamento de despesas correntes, entre elas salientamos, despesas como pessoal e despesas de funcionamento.

⁷⁵ Compreendem os recursos financeiros auferidos e destinados ao financiamento de despesas de investimento, ou seja, aquisição de bens de imobilizado.

Analisando a Tabela 6.2, os fundos oriundos da cobrança de Impostos Directos, obtiveram um peso significativo no cômputo geral das receitas angariadas no ano de 2000, representando cerca de 24,8% das Receitas Totais.

As Receitas Fiscais arrecadadas pelo Município de Estarreja no valor de 3.622.186,34€, nas quais se incluem os Impostos Directos, correspondem a cerca de 28,7% das Receitas Totais.

Os Impostos Locais com maior contributo para os Impostos Directos foram a Derrama com 1.861.392,65€ (59,5%), a CA com 654.312,27€ (20,9%), Imposto de SISA com 440.443,40€ (14,1%) e IMV com 173.600,02€ (5,5%).

Acresce dizer que a evolução dos Impostos Directos do ano de 2000 ao ano de 2003 está representada no Gráfico nº 6.2 na página 57.

Em 2001 de acordo com o Relatório, o Município de Estarreja geriu uma receita orçamental no valor de 13.993.741,21€, sendo que as principais fontes e recursos foram, mais uma vez, compostas no seu essencial pelos Impostos Directos e pelas Transferências Correntes e de Capital de acordo com a Tabela 6.3.

Os fundos oriundos da cobrança de Impostos Directos detêm um peso significativo no âmbito geral das receitas angariadas, representando 19,7% das Receitas Totais.

Tabela 6.3 – Receitas do Município: 2001

| Unidade: Euros | | |
|---|----------------------|---------------|
| Receita | 2001 | % |
| Receitas Fiscais | 3.284.415,22 | 23,47 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.751.955,37 | 19,67 |
| Impostos Indirectos | 184.085,75 | 1,32 |
| Taxas e Outras Penalidades | 348.374,10 | 2,49 |
| Rendimento de Propriedade | 46.787,39 | 0,33 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 755.701,25 | 5,40 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 438.813,00 | 3,14 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 9.420.535,60 | 67,32 |
| Outras Receitas | 47.488,75 | 0,34 |
| Receita Total | 13.993.741,21 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja de 2001

Em 2001, As Receitas Fiscais arrecadadas pelo Município de Estarreja, no valor de 3.284.415,22€, onde se incluem os Impostos Directos, correspondem a 23,5% das Receitas Totais.

Os impostos municipais com maior contributo para as verbas auferidas em Impostos Directos foram, por ordem decrescente, a Derrama com 1.400.918,09€ (50,9%), a CA com 692.805,03€ (25,2%), o Imposto de SISA com 465.974,89€ (16,9%) e o IMV com 192.257,36€ (7%).

Comparativamente com o ano anterior, registou-se uma diminuição de 377.792,97€, cerca de 12,1%, na cobrança de Impostos Directos, devendo-se tal facto, à acentuada diminuição verificada na cobrança de Derrama. Em termos de Receitas Fiscais ocorreu um decréscimo de 337.771,12€ pelo mesmo motivo.

Tabela 6.4 – Receitas do Município de 2000, de 2001 e de 2001 a preços de 2000

Unidade: Euros

| Receita | 2000 | 2001 | Δ 2000/2001 | 2001 a preços de 2000 | Δ 2000/2001 a preços de 2000 |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|--|
| Receitas Fiscais | 3.622.186,34 | 3.284.415,22 | -9,33 % | 3.167.227,79 | -12,56 % |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 3.129.748,34 | 2.751.955,37 | -12,07% | 2.653.766,03 | -15,21% |
| Impostos Indirectos | 172.828,00 | 184.085,75 | 6,51% | 177.517,60 | 2,71% |
| Taxas e Outras Penalidades | 319.610,00 | 348.374,10 | 9,00% | 335.944,17 | 5,11% |
| Rendimento de Propriedade | 14.585,94 | 46.787,39 | 220,77 % | 45.118,02 | 209,33 % |
| Venda Bens Ser. Correntes e Bens de Invest. | 653.520,29 | 755.701,25 | 15,64 % | 728.737,95 | 11,51 % |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 2.142.336,97 | 438.813,00 | -79,52 % | 423.156,22 | -80,25 % |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 6.146.244,35 | 9.420.535,60 | 53,27 % | 9.084.412,34 | 47,80 % |
| Outras Receitas | 58.291,36 | 47.488,75 | -18,53 % | 45.794,36 | -21,44 % |
| Receita Total em 2000 e 2001 | 12.637.165,24 | 13.993.741,21 | 10,73 % | 13.494.446,68 | 6,78 % |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2000 e de 2001

Ao analisarmos a tabela 6.4 observamos que do ano 2000 para o ano 2001 na receita orçamental do Município ocorreu um aumento de 10,7% que em termos reais se traduziu em 6,8%. Salientamos ainda a diminuição verificada nas Receitas Fiscais em 9,3%, para o que contribuiu, com maior incidência, os Impostos Directos.

Decorrente da leitura dos relatórios, deparamo-nos com a informação de que 2002 foi o ano da mudança, uma vez que tomou posse o novo executivo camarário, firmando um novo rumo de desenvolvimento estratégico.

Assim, a Câmara Municipal de Estarreja desde 2002 tem encetado transformações organizativas na estrutura administrativa e financeira, nomeadamente procurando adaptar-se às exigências do novo sistema de informação contabilística.

Desde então foram tomadas algumas medidas de relativa importância, nomeadamente:

- Aprovação e implementação de um “sistema de controlo interno”;
- Início da inventariação do património municipal, sendo que este processo envolve a classificação, catalogação e avaliação do património do Estado usando para o efeito o CIBE⁷⁶;
- Adopção desde Abril de 2002, em regime de exclusividade, do sistema contabilístico preconizado pelo POCAL⁷⁷;
- Implementação de aplicações capazes de dar respostas mais eficientes e céleres ao nível de recursos humanos, gestão e do património;

De salientar que no Capítulo 3, ao abordar a Lei da Finanças Locais, fizemos referência a procedimentos e exigências legais, que sendo de carácter obrigatório, devem ser um instrumento para a tomada de decisão na gestão do Município. Denotamos também que é preocupação deste executivo a implementação de algumas dessas medidas.

O orçamento de receita do ano de 2002 totaliza 20.508.322,44€, traduzindo-se num aumento de 6.514.581,23€ em relação ao ano anterior, ou seja aproximadamente num aumento de 46,6%.

As Receitas Fiscais arrecadadas pelo Município de Estarreja, no valor de 3.337.041,88€, têm um peso de 16,3% nas Receitas Totais. Os Impostos Directos com um valor de 2.746.460,75€ representam 13,4% do total da receita anual.

Os impostos municipais com maior contributo nos Impostos Directos foram, por ordem decrescente, a Derrama com 1.451.601,37€ (52,9%), a CA com 685.365,06€ (25%), o Imposto de SISA com 377.303,56€ (13,7%) e o IMV com 232.190,76€ (8,5%).

⁷⁶ CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado aprovado pela Portaria 671/2000 de 17/4.

⁷⁷ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo Drc-Lei 54-A/99 de 22/02, alterado pelo Dec-Lei nº 315/2000 de 2/12.

Tabela 6.5 – Receitas do Município: 2002

Unidade: Euros

| Receita | 2002 | % |
|---|----------------------|---------------|
| Receitas Fiscais | 3.337.041,88 | 16,27 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.746.460,75 | 13,39 |
| Impostos Indirectos | 111.379,13 | 0,54 |
| Taxas e Outras Penalidades | 479.202,00 | 2,34 |
| Rendimento de Propriedade | 29.008,06 | 0,14 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 1.030.600,47 | 5,03 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 3.591.344,87 | 17,51 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 12.514.070,82 | 61,02 |
| Outras Receitas | 6.256,34 | 0,03 |
| Receita Total | 20.508.322,44 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja (CME, 2002)

Comparativamente com o ano anterior, registou-se uma diminuição de 5.494,62€, cerca de 0,2%, na cobrança de Impostos Directos, devendo-se, tal facto, à quebra verificada na cobrança de Imposto de SISA.

Tabela 6.6 – Receitas do Município de 2001, de 2002 e de 2002 a preços de 2001

Unidade: Euros

| Receita | 2001 | 2002 | Δ 2001/2002 | 2002 a preços de 2001 | Δ 2001/2002 a preços de 2001 |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|---|
| Receitas Fiscais | 3.284.415,22 | 3.337.041,88 | 1,60 % | 3.211.782,37 | -2,21 % |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.751.955,37 | 2.746.460,75 | -0,20% | 2.643.369,35 | -3,95% |
| Impostos Indirectos | 184.085,75 | 111.379,13 | -39,50% | 107.198,39 | -41,77% |
| Taxas e Outras Penalidades | 348.374,10 | 479.202,00 | 37,55% | 461.214,63 | 32,39% |
| Rendimento de Propriedade | 46.787,39 | 29.008,06 | -38,00 % | 27.919,21 | -40,33 % |
| Venda Bens Ser. Correntes e Bens de Invest. | 755.701,25 | 1.030.600,47 | 36,38 % | 991.915,76 | 31,26 % |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 438.813,00 | 3.591.344,87 | 718,42 % | 3.456.539,82 | 687,70 % |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 9.420.535,60 | 12.514.070,82 | 32,84 % | 12.044.341,50 | 27,85 % |
| Outras Receitas | 47.488,75 | 6.256,34 | -86,83 % | 6.021,50 | -87,32 % |
| Receita Total em 2001 e 2002 | 13.993.741,21 | 20.508.322,44 | 46,55 % | 19.738.520,15 | 41,05 % |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2001 e de 2002

De acordo com a análise da Tabela 6.6 observamos um aumento 46,6%. Em relação às receitas fiscais sofreram um ligeiro aumento de 1,6% que em termos reais determina uma diminuição de 2,2%.

No exercício de 2003 e atendendo à classificação económica das receitas verificamos que a Câmara Municipal de Estarreja arrecadou 8.827.730,61€ de Receitas Correntes e 6.544.047,37€ de Receitas de Capital, perfazendo um total de 15.371.777,98€ de Receitas Municipais. Relativamente ao ano anterior, verifica-se um decréscimo de receitas de 25,1%.

Tabela 6.7 – Receitas do Município: 2003

Unidade: Euros

| Receita | 2003 | % |
|---|----------------------|---------------|
| Receitas Fiscais | 3.101.887,54 | 20,18 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.516.689,73 | 16,37 |
| Impostos Indirectos | 126.430,30 | 0,82 |
| Taxas e Outras Penalidades | 458.767,51 | 2,98 |
| Rendimento de Propriedade | 473.675,44 | 3,08 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 1.314.273,37 | 8,55 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 330.490,91 | 2,15 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 10.096.205,13 | 65,68 |
| Outras Receitas | 55.245,59 | 0,36 |
| Receita Total | 15.371.777,98 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja (CME, 2003)

Tabela 6.8 – Receitas do Município de 2002, de 2003 e de 2003 a preços de 2002

Unidade: Euros

| Receita | 2002 | 2003 | Δ 2002/2003 | 2003 a preços de 2002 | Δ 2002/2003 a preços de 2002 |
|--|----------------------|----------------------|-----------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Receitas Fiscais | 3.337.041,88 | 3.101.887,54 | -7,05% | 3.005.704,98 | -9,93% |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.746.460,75 | 2.516.689,73 | -8,37% | 2.438.652,84 | -11,21% |
| Impostos Indirectos | 111.379,13 | 126.430,30 | 13,51% | 122.509,98 | 9,99% |
| Taxas e Outras Penalidades | 479.202,00 | 458.767,51 | -4,26% | 444.542,16 | -7,23% |
| Rendimento de Propriedade | 29.008,06 | 473.675,44 | 1532,91% | 458.987,83 | 1482,28% |
| Venda Bens Ser. Correntes e Bens de Invest. | 1.030.600,47 | 1.314.273,37 | 27,53% | 1.273.520,71 | 23,57% |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 3.591.344,87 | 330.490,91 | -90,80% | 320.243,13 | -91,08% |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 12.514.070,82 | 10.096.205,13 | -19,32% | 9.783.144,51 | -21,82% |
| Outras Receitas | 6.256,34 | 55.245,59 | 783,03% | 53.532,55 | 755,65% |
| Receita Total em 2002 e 2003 | 20.508.322,44 | 15.371.777,98 | -25,05% | 14.895.133,70 | -27,37% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2002 e de 2003

As Receitas Fiscais arrecadadas pelo município, no valor de 3.101.887,54€, incluem 2.516.689,73€ de Impostos Directos, que representam 16,4% das Receitas Totais. De

salientar a importância que as Receitas Fiscais representam no orçamento do município, cerca de 20,2%.

De acordo com a tabela 6.8, constatamos que houve uma diminuição de 25,1% no orçamento de receita, que a preços do ano anterior é superior em cerca de 2%. Igualmente a receita fiscal teve um decréscimo de 7,1%, para o que contribuíram os Impostos Directos com 8,4%, ou seja, 229.771,02€. Tal facto verifica-se devido à quebra na arrecadação de Derrama, conforme se observa no Gráfico 6.2.

Verificamos que, os impostos municipais com maior contributo para as verbas auferidas em Impostos Directos foram, por ordem decrescente, a Derrama com 1.105.254,58 (43,9%), a CA com 776.647,15€ (30,9%), o Imposto de SISA com 397.53628€ (15,8%) e o IMV com 237.251,72€ (9,4%).

Gráfico 6.2 – Impostos Directos: 2000 a 2003

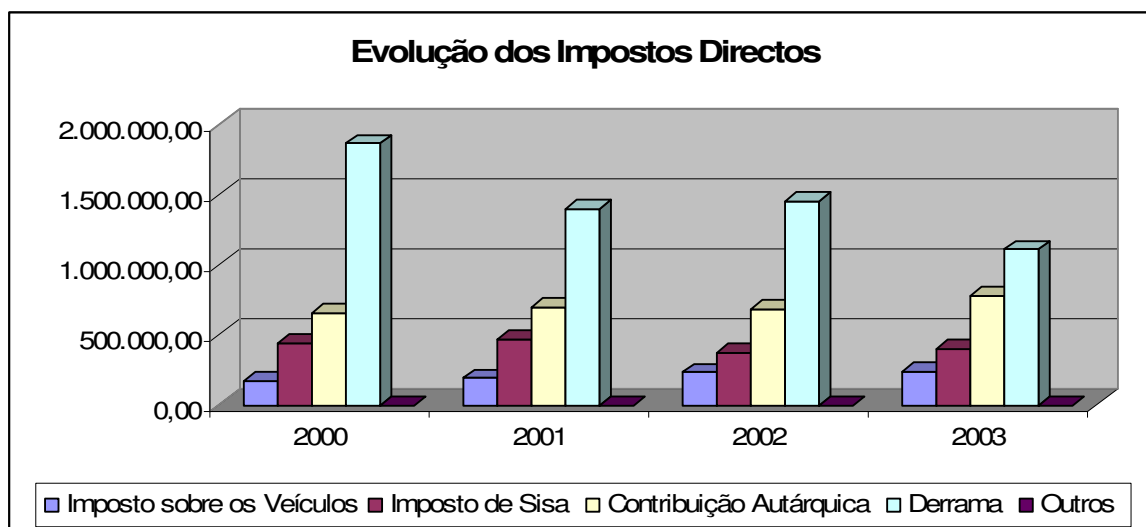


Gráfico adaptado por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2000, 2001, 2002 e 2003

Analisando a evolução dos Impostos Directos neste quadriénio, verificamos que a receita proveniente da Derrama e da SISA decresceram cerca de 68,41% e 10,79%, respectivamente. Para os restantes Impostos Directos a cobrança aumentou. A CA teve um acréscimo de 18,70% e o IMV teve uma variação positiva de 36,67%. No entanto, o total da receita dos Impostos Directos durante os anos que antecederam a reforma da tributação do património, ou seja, desde o ano de 2000 até ano de 2003, teve um decréscimo de 24,36%.

6.2.2 De 2004 a 2006

Com base nos valores descritos no Relatório de 2004, verifica-se que no exercício económico desse ano, o Município de Estarreja arrecadou 10.143.512,57€ de Receitas Correntes e 7.207.414,91€ de Receitas de Capital, perfazendo um total de 17.350.927,48€. Relativamente ao ano anterior, verifica-se um acréscimo de receitas arrecadadas de 12,88%.

Atendendo à Tabela 6.9, verificamos que os fundos oriundos da cobrança de Impostos Directos, no valor de 3.080.668,19€, detêm um peso significativo no valor total das receitas angariadas no ano de 2004, representando 17,8%.

Tabela 6.9 – Receitas do Município: 2004

| Unidade: Euros | | |
|---|----------------------|---------------|
| Receita | 2004 | % |
| Receitas Fiscais | 3.880.597,24 | 22,37 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 3.080.668,19 | 17,76 |
| Impostos Indirectos | 314.964,20 | 1,82 |
| Taxas e Outras Penalidades | 484.964,85 | 2,80 |
| Rendimento de Propriedades | 469.459,99 | 2,71 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 1.736.367,28 | 10,01 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 2.350.161,80 | 13,54 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 8.869.550,54 | 51,12 |
| Outras Receitas | 44.790,63 | 0,26 |
| Receita Total | 17.350.927,48 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja (CME, 2004)

De destacar que, os Impostos Indirectos acrescidos das Taxas e Outras Penalidades apenas contribuem em 4,6% para as Receitas Totais.

No mesmo ano, o valor de endividamento foi de 2.350.161,80€, o que significa cerca de 13,5% das Receitas Totais. Em termos comparativos com o ano transacto houve um acréscimo de 611,1% de recursos alheios.

Os impostos municipais, com maior contributo para as verbas auferidas em Impostos Directos, foram, por ordem decrescente, a Derrama com 1.340.387,43€ (43,5%), o IMI com 954.589,91€ (31%), o IMT com 276.269,22 (9%), IMV com 28.231,50€ (8,4%) e de Impostos abolidos 251.190,13€ (8,2%). Importa acrescentar que os Impostos abolidos, CA

e SISA, embora não estivessem em vigor continuaram a gerar receita, uma vez que são alvo de rectificações ou liquidações adicionais.

Tabela 6.10 – Receitas do Município de 2003, de 2004 e de 2004 a preços de 2003

Unidade: Euros

| Receita | 2003 | 2004 | Δ 2003/2004 | 2004 a preços de 2003 | Δ 2003/2004 a preços de 2003 |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|---|
| Receitas Fiscais | 3.101.887,54 | 3.880.597,24 | 25,10 % | 3.789.645,74 | 22,17 % |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.516.689,73 | 3.080.668,19 | 22,41 % | 3.008.465,03 | 19,54 % |
| Impostos Indirectos | 126.430,30 | 314.964,20 | 149,12 % | 307.582,23 | 143,28 % |
| Taxas e Outras Penalidades | 458.767,51 | 484.964,85 | 5,71 % | 473.598,49 | 3,23 % |
| Rendimento de Propriedade | 473.675,44 | 469.459,99 | -0,89 % | 458.457,02 | -3,21 % |
| Venda Bens Ser. Correntes e Bens de Invest. | 1.314.273,37 | 1.736.367,28 | 32,12 % | 1.695.671,17 | 29,02 % |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 330.490,91 | 2.350.161,80 | 611,11 % | 2.295.079,88 | 594,45 % |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 10.096.205,13 | 8.869.550,54 | -12,15 % | 8.661.670,45 | -14,21 % |
| Outras Receitas | 55.245,59 | 44.791,63 | -18,92 % | 43.740,85 | -20,82 % |
| Receita Total em 2003 e 2004 | 15.371.777,98 | 17.350.928,48 | 12,88 % | 16.944.266,09 | 10,23 % |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2003 e de 2004

No ano de 2004 verificou-se um acréscimo de 12,9% nas receitas do Município de Estarreja em relação ao ano anterior. Para este aumento contribuíram entre outros, os Impostos Directos, com uma variação positiva de 22,4% e os recursos alheios. De salientar que neste ano ocorreu um acréscimo substancial destes recursos, representando cerca de 13,5% da receita total enquanto que em 2003 era de apenas 2,2%.

Em relação ao ano de 2005 verificamos que o Município de Estarreja arrecadou 10.111.441,14€ de Receitas Correntes e 7.176.974,13€ de Receitas de Capital, perfazendo um total de 17.288.415,27€ de Receitas Municipais. Relativamente ao ano anterior, verifica-se um decréscimo de receitas arrecadadas de 0,4%.

Podemos igualmente dizer que 84,8% das receitas angariadas advêm de recursos próprios do Município e que os restantes 15,2% de receitas resultam dos empréstimos contraídos.

Os Impostos Directos correspondem a 2.943.488,55€, ou seja 17% das Receitas Totais. Por sua vez, os Impostos Indirectos acrescidos das Taxas e Outras Penalidades apenas contribuem para a receita em 3,4%.

Denotamos, assim a importância significativa que os Impostos Directos têm no cômputo geral das receitas angariadas.

Tabela 6.11 – Receitas do Município: 2005

Unidade: Euros

| Receita | 2005 | % |
|---|----------------------|---------------|
| Receitas Fiscais | 3.536.008,40 | 20,45 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.943.488,55 | 17,03 |
| Impostos Indirectos | 278.772,99 | 1,61 |
| Taxas e Outras Penalidades | 313.746,86 | 1,81 |
| Rendimento de Propriedade | 469.713,18 | 2,72 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 2.117.746,31 | 12,25 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 2.635.487,57 | 15,24 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 8.496.392,65 | 49,14 |
| Outras Receitas | 33.067,16 | 0,20 |
| Receita Total | 17.288.415,27 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja (CME, 2005)

Tabela 6.12 – Receitas do Município de 2004, de 2005 e de 2005 a preços de 2004

Unidade: Euros

| Receita | 2004 | 2005 | Δ 2004/2005 | 2005 a preços de 2004 | Δ 2004/2005 a preços de 2004 |
|--|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|---|
| Receitas Fiscais | 3.880.597,24 | 3.536.008,40 | -8,88% | 3.449.764,29 | -11,10% |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 3.080.668,19 | 2.943.488,55 | -4,45% | 2.871.696,15 | -6,78% |
| Impostos Indirectos | 314.964,20 | 278.772,99 | -11,49% | 271.973,65 | -13,65% |
| Taxas e Outras Penalidades | 484.964,85 | 313.746,86 | -35,31% | 306.094,50 | -36,88% |
| Rendimento de Propriedades | 469.459,99 | 469.713,18 | 0,05% | 458.256,76 | -2,39% |
| Venda Bens Ser. Correntes e Bens de Invest. | 1.736.367,28 | 2.117.746,31 | 21,96% | 2.066.093,96 | 18,99% |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 2.350.161,80 | 2.635.487,57 | 12,14% | 2.571.207,39 | 9,41% |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 8.869.550,54 | 8.496.392,65 | -4,21% | 8.289.163,56 | -6,54% |
| Outras Receitas | 44.791,63 | 33.067,16 | -26,18% | 32.260,64 | -27,97% |
| Receita Total em 2004 e 2005 | 17.350.928,48 | 17.288.415,27 | -0,36% | 16.866.746,60 | -2,79% |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2004 e de 2005

Os Impostos Locais com maior contributo para as verbas dos Impostos Directos foram, por ordem decrescente, o IMI com 1.057.773,81€ (35,9%), a Derrama com 951.603,75€ (32,3%), o IMT com 406.146,96€ (13,8%), o IMV com 279.012,55€ (9,5%) e os Impostos abolidos 248.951,48€ (8,5%).

Note-se que como foi anteriormente dito, a derrama foi o imposto com maior significado nos Impostos Directos arrecadados pelo Município no período de 2000 a 2004. No entanto, em 2005, a derrama foi deposta pelo IMI.

Ao analisarmos a tabela 6.12 constatamos que a receita sofreu uma ligeira diminuição (cerca de 0,4%) relativamente ao ano de 2004. Em termos reais essa diminuição foi mais acentuada (cerca de 2,8%).

Relativamente ao exercício económico de 2006, o Município de Estarreja arrecadou 11.021.228,55€ de Receitas Correntes e 6.374.738,17€ de Receitas de Capital, perfazendo um total de 17.395.966,72€ de Receitas Totais. Desta forma, verificou-se um acréscimo das receitas arrecadadas de 0,6% em relação a 2005.

Tabela 6.13 – Receitas do Município: 2006

Unidade: Euros

| Receita | 2006 | % |
|---|----------------------|---------------|
| Receitas Fiscais | 3.801.287,23 | 21,85 |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 3.195.644,14 | 18,37 |
| Impostos Indirectos + Taxas e Outras Penalidades | 282.412,14 | 1,62 |
| Taxas e Outras Penalidades | 323.230,95 | 1,86 |
| Rendimento de Propriedade | 479.429,52 | 2,76 |
| Venda de Bens e Serviços Correntes e Bem de Investimento | 2.628.944,89 | 15,11 |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 1.218.817,41 | 7,01 |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 9.227.923,60 | 53,05 |
| Outras Receitas | 39.564,07 | 0,23 |
| Receita Total | 17.395.966,72 | 100,00 |

Tabela adaptada por nós do Relatório de Gestão do Município de Estarreja (CME, 2006)

Os valores da cobrança de Impostos Directos detêm um peso significativo no total das receitas angariadas no ano de 2006, representando cerca de 18,4% das mesmas. Enquanto que as Receitas Fiscais representam 21,9% das mesmas.

Este ano os Impostos Locais com maior contributo para as verbas auferidas em Impostos Directos foram, por ordem decrescente, o IMI com 1.430.989,81€ (44,8%), a Derrama com 830.778,91€ (26%), o IMT com 567.176,03€ (17,7%), o IMV com 311.410,11€ (9,7%) e os Impostos abolidos 55.289,28€ (1,7%).

Analisando a rubrica dos Impostos Directos, podemos ver que o valor arrecadado aumentou face ao ano 2005, cerca de 8,6% traduzindo-se em termos absolutos no valor de 252.155,59€. Neste ano ocorreram diferentes variações em termos do contributo de cada um dos impostos. Neste sentido, podemos constatar que relativamente aos impostos abolidos, CA e Sisa, houve um decréscimo significativo face ao ano anterior. Facto expectável uma vez que se tratam de impostos já abolidos. No entanto, embora tenham sido abolidos não caducou o direito à liquidação, pelo que continuam a ser processadas liquidações adicionais ou rectificações originando receita.

Tabela 6.14 – Receitas do Município de 2005, de 2006 e de 2006 a preços de 2005

Unidade: Euros

| Receita | 2005 | 2006 | Δ 2005/2006 | 2006 a preços de 2005 | Δ 2005/2006 a preços de 2005 |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------|---|
| Receitas Fiscais | 3.536.008,40 | 3.801.287,23 | 7,50 % | 3.697.750,22 | 4,57 % |
| Impostos Directos (Impostos Locais) | 2.943.488,55 | 3.195.644,14 | 8,57% | 3.108.603,25 | 5,61 % |
| Impostos Indirectos | 278.772,99 | 282.412,14 | 1,31% | 274.719,98 | -1,45% |
| Taxas e Outras Penalidades | 313.746,86 | 323.230,95 | 3,02% | 314.426,99 | 0,22% |
| Rendimento de Propriedade | 469.713,18 | 479.429,52 | 2,07 % | 466.371,13 | -0,71 % |
| Venda Bens Ser. Correntes e Bens de Invest. | 2.117.746,31 | 2.628.944,89 | 24,14 % | 2.557.339,39 | 20,76 % |
| Recursos Alheios (Empréstimos) | 2.635.487,57 | 1.218.817,41 | -53,75 % | 1.185.620,05 | -55,01 % |
| Transferências (Correntes e de Capital) | 8.496.392,65 | 9.227.923,60 | 8,61 % | 8.976.579,38 | 5,65 % |
| Outras Receitas | 33.067,16 | 39.564,07 | 19,65 % | 38.486,45 | 16,39 % |
| Receita Total em 2005 e 2006 | 17.288.415,27 | 17.395.966,72 | 0,62 % | 16.922.146,61 | -2,12 % |

Tabela adaptada por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2005 e de 2006

De acordo com a análise da tabela 6.14 verificamos que as receitas do Município tiveram um acréscimo inferior a 1,0% (cerca de 0,6%) o que se traduz a preços do ano anterior uma diminuição de 2,1%

Em termos comparativos durante o triénio de 2004 a 2006 podemos acrescentar que o IMI, IMT e IMV, aumentaram o seu peso, sendo que o valor arrecadado de IMI em 2006 foi de 1.430.989,81€, o que se traduz numa taxa de execução nos Impostos Directos de 44,8%.

De destacar o decréscimo do valor da Derrama, que no ano de 2005 já tinha sofrido uma acentuada quebra de cerca de 40,9%, e que em 2006 continua com a mesma tendência, tendo diminuído cerca 14,5%.

Concluímos também que, o valor disponível de Impostos Directos na gestão da Autarquia diminuiu até ao ano de 2003 tendo aumentado desde esse ano até 2006, embora com um ligeiro decréscimo em 2005.

Gráfico 6.3 – Impostos Directos: 2004 a 2006

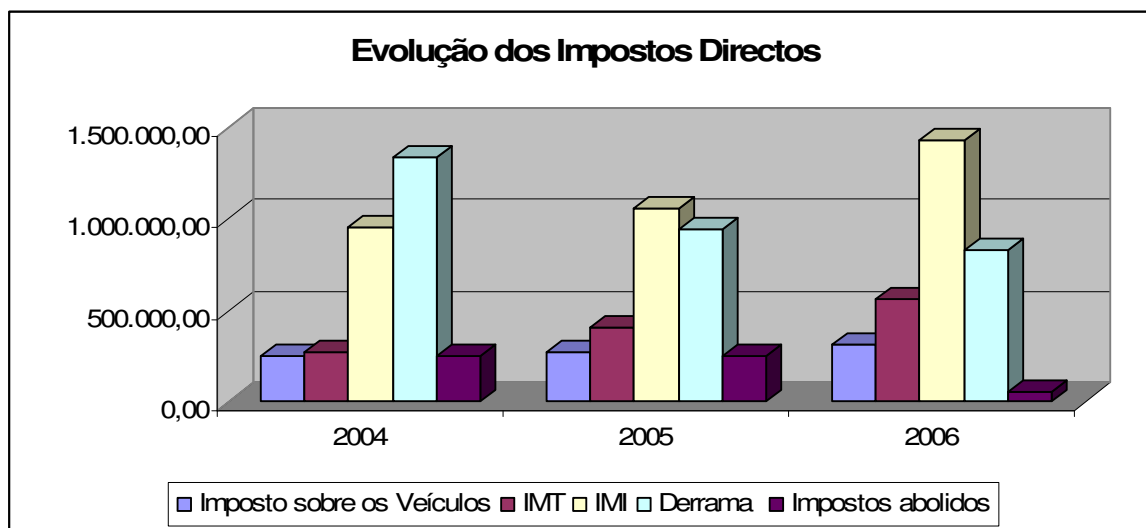


Gráfico adaptado por nós dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja de 2004, 2005 e 2006

Cabe agora procedermos a uma breve comparação entre os Gráficos 6.2 e 6.3. Verificamos que do ano de 2000 ao ano de 2004, a Derrama foi o imposto com maior significado comparativamente com os restantes Impostos Directos arrecadados pelo Município. No entanto, no ano de 2005 esta situação inverte-se, ao verificar-se que a receita do IMI foi superior ao valor da receita da Derrama. Facto expectável, uma vez que a partir do ano de 2005 se começa a reflectir em termos de receita o acréscimo de imposto decorrente da avaliação do património urbano.

Da análise dos relatórios de contas desta Autarquia, e atendendo à reforma da tributação do património, podemos concluir que houve aumento de tributação tanto ao nível do IMI como de IMT. No entanto, também sabemos que os sujeitos passivos de imposto ao efectuarem uma transmissão poderão estar isentos, se preencherem os requisitos já descritos e desenvolvidos no Capítulo 3, pelo que nestes casos, a reforma da tributação do património não se reflecte no imediato em termos de receita, mas só decorrido o período concedido de isenção.

Facto relevante e que de certa forma nos interroga, é saber se também o Município de Estarreja corresponde a esta reciprocidade de valores, para com os seus munícipes.

Sabemos à partida, e atendendo ao princípio da não consignação⁷⁸, que as receitas que advêm do património, não têm propriamente de ser afectas ao património na mesma medida e proporção. No entanto, a questão está em analisar, se o contribuinte que paga um imposto municipal, se apercebe, que de algum modo lhe advêm benefícios futuros de um aumento de tributação, uma vez que essa verba reverte e é afectada ao orçamento gerido pelo Município.

6.3 Recolha de opinião no Concelho de Estarreja

Entendemos que não poderíamos deixar de averiguar o que pensariam os munícipes de Estarreja sobre a forma como são utilizadas as receitas fiscais por parte da Autarquia. A este propósito gostaríamos de obter uma informação que pudesse ser o mais possível independente e isenta.

Assim, foi nosso objectivo integrar neste trabalho um “estudo de caso” com entrevistas e/ou preenchimento de questionário por entidades/profissionais conhecedores da legislação de natureza fiscal. Desta forma, procedemos à recolha de informação junto de pessoas/entidades que conhecem as alterações legislativas ao nível da tributação do património, e que, de alguma forma, se apercebem do impacte que essas alterações têm nos contribuintes, sobretudo no que respeita ao aumento de tributação que reverte para as Autarquias Locais.

Seria ainda intuito deste estudo, avaliar até que ponto o contribuinte encara este aumento de tributação, enquanto processo impulsionador da criação de melhores condições de vida e bem-estar social por parte do Município. Pretendíamos também avaliar até que ponto este aumento de tributação no património é factor de “alavancagem” de desenvolvimento económico e empresarial do concelho de Estarreja.

⁷⁸ É um princípio orçamental em que, o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando essa afectação for permitida por lei.

Tencionávamos que o nosso objecto de estudo se desenvolveria através de um “estudo de caso”, sendo que, para executar este trabalho entendíamos que as entidades a inquirir deveriam satisfazer os seguintes quatro requisitos: (1) Desenvolvimento de actividade na área de advocacia ou solicitação no concelho de Estarreja devido aos conhecimentos exigidos; (2) Residência no concelho de Estarreja; (3) Experiência profissional na área fiscal, incluindo contacto e sensibilidade com a forma como os contribuintes têm reagido às alterações na tributação do património; (4) Ter opinião pessoal como cidadãos residentes.

Estes critérios reduziram os nossos potenciais inquiridos, tendo-se obtido apenas cinco respostas, pelo que não podemos considerá-lo como um “estudo de caso”, mas sim uma mera “recolha de informação”, tida por nós, ainda assim com interesse para este trabalho, apesar de não ter significado do ponto de vista estatístico.

De forma sucinta passaremos a expor o que pretendíamos e as conclusões obtidas. Talvez algumas nos permitam compreender certas situações vividas pelo Município.

6.3.1 Recolha de Informação

Esta análise proposta pretendia reunir dados relacionados com a tributação do património, no que se refere ao IMI, IMT, avaliação do património, e todas as suas implicações, em particular no que respeita à importância da reforma da tributação do património no financiamento dos municípios. Muito embora as receitas fiscais não possam estar destinadas à realização de determinada despesa, de acordo com o princípio legal da não consignação de receitas, pensamos ter interesse saber qual a sensibilidade dos munícipes-contribuintes em relação, ao agravamento da carga fiscal ao nível do património, e se essa carga fiscal é de alguma forma “compensada” ou não por políticas e obras municipais. Especialmente pretendemos averiguar se o agravamento da carga fiscal, nomeadamente dos impostos municipais, IMI e IMT, decorrente da reforma da tributação do património tem contribuído para “alavancar” o desenvolvimento do município, tanto sob o ponto de vista social, aumentando a qualidade, as condições de vida e de bem-estar social dos munícipes, como sob o ponto de vista do desenvolvimento económico e empresarial.

Desta forma, a recolha de informação irá abordar a forma como a receita fiscal é utilizada, e ainda incluir referências a particulares opiniões e juízos de valor por parte das pessoas inquiridas.

Depois de uma abordagem pessoal expondo o objecto de estudo, procedeu-se ao envio de um questionário via e-mail a entidades que preenchiam os critérios atrás enunciados. Este questionário é composto por 16 questões-guia que versam sobre o enquadramento profissional dos inquiridos, a experiência no direito fiscal e o conhecimento do desenvolvimento físico e social do Concelho, no período temporal de 2000 até 2006.

Responderam ao questionário quatro advogados e um solicitador, que trabalham e habitam no concelho de Estarreja. Exercem a sua actividade e lidam com matéria fiscal há sensivelmente 10 anos (em média), pelo que, possuem experiência na área do direito fiscal, nomeadamente ao nível de aconselhamento e resolução de problemas relacionadas com o IMI, o IMT, o Imposto do Selo e, também com o IRS (mais-valias imobiliárias).

Da leitura dos questionários verificamos que de um modo geral, gostam de trabalhar na cidade de Estarreja. No entanto, verificam haver falta de qualidade urbanística e de ordenamento nas freguesias do concelho.

Os inquiridos acrescentam que, nos contactos que mantêm com os contribuintes, constataam que estes consideram que a reforma do património é relativamente injusta, porque causa grandes distorções e provoca um tratamento desigual para situações de facto semelhantes. Por exemplo, no mesmo momento temporal dois prédios urbanos, fisicamente iguais, poderão ter diferentes VPT. A actualização do VPT ocorre após a primeira transmissão na vigência do IMI. Acresce que, os valores patrimoniais resultantes das avaliações fiscais são muitas vezes superiores ao preço real do negócio, criando situações injustas aos contribuintes.

Os inquiridos discordam da taxa de IMI aplicadas no Concelho que é a taxa máxima permitida, bem como dos coeficientes de localização em vigor, e manifestam o desacordo dos contribuintes em relação às mesmas. Assim, entendem que deveriam ainda ser revistas as taxas de IMI a aplicar, bem como proceder a uma revisão do zonamento, rectificando os coeficientes de localização, que se encontram desajustados, e causam acentuadas discrepâncias entre o VPT e o valor real os imóveis.

As entidades inquiridas referem não ser perceptível qualquer melhoria na qualidade urbanística apesar do aumento significativo da carga fiscal. Em alguns casos verifica-se a migração de residentes para concelhos limítrofes, em busca de melhores condições de vida e de bem-estar. Esta migração acontece principalmente nas classes mais jovens tendo em conta a escassez de incentivos à fixação de residência neste concelho, onde o parque habitacional está relativamente inflacionado comparado com os concelhos limítrofes, para onde são atraídos.

No entender dos inquiridos, o Concelho de Estarreja proporcionou entre 2000 a 2006 aos seus munícipes melhoramentos ao nível das infra-estruturas básicas, nomeadamente, alargamento e beneficiação de caminhos e ruas em todas as freguesias do concelho e aumento da rede de saneamento e de fornecimento de água. No que se refere à preservação do património edificado, foram executadas obras de restauração nas escolas primárias, no cine-teatro e por último na reconstrução da biblioteca.

No entanto, os inquiridos acrescentam que a Autarquia não tem desenvolvido esforços suficientes para a manutenção e preservação do património edificado, bem como na construção de espaços públicos, incluindo espaços verdes e na qualidade estética e construtiva.

Os inquiridos são unânimes e salientam a importância do processo de desenvolvimento e ampliação o Parque Industrial de Estarreja, com infra-estruturas básicas e industriais capazes de angariar investimento, de forma a criar emprego e desenvolvimento sustentável.

7. Conclusão

Foi estabelecido como principal objectivo deste trabalho, a análise do impacte que a Reforma da Tributação do Património teve ao nível das receitas das Autarquias Locais e consequentemente também ao nível do contribuinte.

Numa primeira fase, averiguámos da necessidade de se proceder à Reforma da Tributação do Património. Fizemos o enquadramento dos Impostos e, de seguida, uma descrição da Reforma Patrimonial quanto aos seus principais aspectos, repercussões e aplicabilidade ao nível do cidadão contribuinte.

Verificamos que a reforma da Tributação do Património veio permitir a actualização dos valores patrimoniais dos prédios urbanos, uma vez que estes se encontravam sub-avaliados. A definição e aplicação de critérios objectivos foram fundamentais para a determinação do VPT, desta forma obteve-se maior eficiência e justiça fiscal diminuindo assim a fraude e evasão fiscal.

Posteriormente abordou-se o tema da Tributação do Património como receita Municipal, salientando as questões fundamentais levantadas no âmbito da Lei de Financiamento das Autarquias Locais. No mesmo seguimento, falámos do “zonamento”, mais concretamente da aplicação dos critérios de valorização dos coeficientes de localização, terminando com a referência às deliberações municipais com impacte nas receitas patrimoniais.

Aferimos que os Municípios determinam e influenciam o nível de tributação que incide sobre os imóveis, nomeadamente através da fixação das taxas de IMI, bem como na definição de áreas territoriais e fixação dos coeficientes de localização a aplicar.

Numa segunda fase, analisámos os Relatórios de Actividades da DGCI do ano 2000 até ao ano 2006, como fonte de cobrança, gestão e entrega das receitas municipais para as Autarquias Locais. Esta análise foi feita ano a ano e em termos de “valor total anual”, tendo em atenção a variação do valor arrecadado e transferido em relação ao ano anterior, ou seja, tanto a preços correntes como a preços do ano anterior.

Com base naquela fonte, verificámos que os valores cobrados a preços correntes desde o ano de 2000 ao ano de 2006 têm crescido em média 6,5%/ano. No entanto, em termos reais a taxa de crescimento foi de 4 %/ano.

Em termos de valor transferido a preços correntes a taxa de crescimento foi em média de 4,9%/ano.

De seguida procedemos à análise dos relatórios de Gestão do Município de Estarreja, decompondo as suas fontes de financiamento e principalmente avaliando o peso que os Impostos Directos têm no orçamento anual. Esta análise foi feita comparando o orçamento anual da Autarquia em dois anos consecutivos tanto a preços correntes como a preços do ano anterior.

Da análise dos Relatórios de Gestão do Município de Estarreja, verificámos que o orçamento anual a preços correntes teve uma taxa média anual de crescimento de 7,6%.

No ano de 2003 constatamos a existência de uma acentuada diminuição de receita arrecadada pela DGCI (-25,3%) que se reflectiu com igual valor no Orçamento do Município.

Apurámos que os Impostos Directos têm em média um peso de 18,2% no Orçamento da Autarquia. Concluimos também que o valor disponível de Impostos Directos na gestão da Autarquia diminuiu do ano de 2000 até ao ano de 2003 e aumentou desde esse ano até 2006, tendo decrescido ligeiramente em 2005. Acresce dizer que muito embora a receita proveniente da Derrama seja cada vez menor, essa quebra é compensada pela receita de IMI e IMT.

Atendendo à reforma da tributação do património, podemos concluir que houve aumento de tributação tanto ao nível do IMI como de IMT no concelho de Estarreja.

Inserido na mesma linha orientadora, não poderíamos deixar de averiguar se o agravamento da carga fiscal, nomeadamente dos impostos municipais IMI e IMT, decorrente da Reforma da Tributação do Património, tem contribuído para “alavancar” o desenvolvimento económico e empresarial do Município de Estarreja.

A fim de obtermos uma resposta a esta questão, foi feita uma “recolha de informação” a um grupo de pessoas com o mesmo objecto social. Apesar da informação recolhida não poder ser tida como significativa estatisticamente não deixa de nos permitir tirar algumas ilações. Assim, parece que o Município de Estarreja apresenta taxas de IMI⁷⁹ elevadas,

⁷⁹ Taxa de IMI aplicada no Município de Estarreja em 2008 e 2009 foi de 0,4%

sendo notória a necessidade de serem alteradas para percentagens mais baixas, tendo em vista atrair residentes e investidores. Parece, igualmente, ser necessária uma revisão do zonamento traduzido na redefinição dos coeficientes de localização.

Talvez se possa concluir que o acréscimo de receita, que se traduz num aumento de tributação sobre o património dos contribuintes, não tem servido de forma notória de motor dinamizador de desenvolvimento sustentável do Município.

Entendemos que as Autarquias Locais têm a obrigação de implementar políticas e soluções que permitam, de facto, melhorar a qualidade de vida das populações, no sentido de aproximar as freguesias, descentralizar o concelho e unir sinergias. Nomeadamente, é importante agilizar procedimentos tornando-os mais céleres e eficientes, e ainda promover incentivos à fixação quer de residentes, ao nível de promoção de habitação própria, quer a de novas empresas.

Por fim pensamos que a reforma trouxe benefícios em termos de eficiência, especialmente pelo facto da tributação das transmissões gratuitas e onerosas ter por base o VPT dos prédios. Como este resulta da aplicação de uma fórmula com coeficientes que seguem os critérios estabelecidos na Lei e, entendemos que dessa forma tem contribuído para maior simplificação de procedimentos.

Tendo em vista uma futura investigação e uma vez que este estudo incide no âmbito temporal, desde o ano de 2000 ao ano de 2006, seria interessante observar a evolução nos anos seguintes.

Na mesma linha de orientação, poder-se-ia proceder ao estudo do impacte da Reforma da Tributação do Património em outros Municípios. Deste modo poder-se-ia fazer uma abordagem comparativa do desempenho das Autarquias Locais.

8. Bibliografia

- Almedina. (2007). Código Civil. *Actualizado de acordo com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 324/2007, de 28/09*
- Antão, M. P. (2004). Tributação e criação de valor patrimonial. *Revista FISCO Nº 113/114 . Abril de 2004 . Ano XV.*
- Antunes, L. R. (Ed.). (2006). *Estudos de Direito Fiscal, Teses seleccionadas do I Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal*: Almedina.
- Carreira, M. (2002). Conceito de Património: Visão Tributária. *Fisco Nº 101/102 - Janeiro de 2002 - Ano XIII.*
- CME. (2000). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- CME. (2001). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- CME. (2002). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- CME. (2003). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- CME. (2004). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- CME. (2005). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- CME. (2006). *Relatório de Gestão*. Retrieved. from Município de Estarreja.
- DGCI. (2000). *Relatório de Actividades de 2000*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- DGCI. (2001). *Relatório de Actividades de 2001*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- DGCI. (2002). *Relatório de Actividades de 2002*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- DGCI. (2003). *Relatório de Actividades de 2003*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- DGCI. (2004). *Relatório de Actividades de 2004*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- DGCI. (2005). *Relatório de Actividades de 2005*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- DGCI. (2006). *Relatório de Actividades de 2006*. Retrieved. from Direcção Geral das Contribuições e Impostos.
- Editora, P. (2001). Constituição da República Portuguesa -Versão de 2001.
- Gaspar, P. S. (2007). O Regime Fiscal nas Transmissões de Imóveis. *Fiscalidade, Revisores Auditores, Abril/ Junho 2007.*
- Gomes, N. S. (Ed.). (2004). *Tributação do Património* Almedina.
- Leitão, L. M. T. d. M. (2004). A conformidade com a constituição da nova formula de determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos. *Revista FISCO Nº 113/114 . Abril de 2004 . Ano XV.*

- Marreiros, J. M. M., & Marques, M. H. (2008). Sistema Fiscal Português - Códigos Fiscais e outra legislação fundamental - 5ª edição Setembro 2008. *Compilação organizada por José M. M. Marreiros e Maria Helena Marques*
- Nabais, J. C. (2004). As Bases Constitucionais da Reforma da Tributação do Património. *Fisco Nº 111/112 - Janeiro de 2004 - Ano XV.*
- Neto, J. (2004). Tópicos de Direito Comparado sobre a Reforma de Tributação do Património. *Revista FISCO Nº 113/114 . Abril de 2004 . Ano XV.*
- Lei nº 42/98 de 6 de Agosto, Aprovada em 30 de Junho de 1998, O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos. Promulgada em 22 de Julho de 1998. Referendada em 27 de Julho de 1998, pelo Primeiro-Ministro, José Veiga Simão, Ministro da Defesa Nacional. C.F.R. (1998).
- Lei nº2/2007 de 15 de Janeiro, Aprovada em 16 de Novembro de 2006. O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama. Promulgada em 3 de Janeiro de 2007. Publique-se. O Presidente da Republica, Aníbal Cavaco Silva. Referendada em 4 de Janeiro de 2007. O Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa. C.F.R. (2006).
- Valdez, V. (2002). Os Impostos sobre o Património: Situação Actual e Perspectivas Futuras. *Fisco Nº 101/102 - Janeiro de 2002 - Ano XIII.*

Sítios visitados

http://www.cm-estarreja.pt/main/seccao.php?s=gestao_econ_financeira
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/recursos_humanos/
<http://www.ine.pt/xportal/>

Anexo

| TEXTO DA QUESTÃO | OBSERVAÇÕES SOBRE A QUESTÃO |
|------------------|-----------------------------|
|------------------|-----------------------------|

Abordagem no âmbito pessoal e académico**Dados do entrevistado**

| | | |
|---|---|---|
| 1 | Concelho onde habita. | Pretende-se saber se o inquirido trabalha e reside no mesmo concelho, e averiguar se gosta do concelho onde reside. Deste modo, os inquiridos sentem as alterações da tributação do património como munícipes e como contribuintes. |
| 2 | Concelho onde exerce a profissão. | |
| 3 | Gosta do concelho onde vive e exerce a sua actividade profissional? | |
| 4 | Quais as qualificações que detém? | Pretende-se definir o grupo a inquirir através do nível académico, da profissão que desenvolvem, e do tempo de serviço. É nosso objectivo inquirir cidadãos contribuintes com profissões similares. |
| 5 | Profissão que exerce. | |
| 6 | Há quantos anos exerce a profissão? | |

Abordagem profissional**Relação do entrevistado com o contribuinte/ cidadão**

| | | |
|---|--|--|
| 7 | No âmbito da sua experiência profissional lida habitualmente com matérias fiscais, quais? | Pretendemos saber qual o âmbito da actividade profissional do inquirido na sua actividade profissional, nomeadamente se trata de questões dos impostos sobre o património. |
| 8 | No âmbito fiscal, que tipo de problemas lhes são colocados pelos contribuintes? | Pretendemos saber quais são as dificuldades dos contribuintes, no que respeita ao tratamento de matérias ao nível fiscal. |
| 9 | Os Contribuintes/ cidadãos têm uma atitude pacífica perante a Reforma da Tributação do Património? | Pretendemos saber a opinião do entrevistado sobre a reacção dos contribuintes quando se deparam com alterações da Lei, nomeadamente a Reforma da Tributação do Património. |

Recolha de opinião sobre questões fiscais relacionadas com o Município

| | | |
|----|--|---|
| 10 | Concorda com a Taxa de IMI aplicada no Município de Estarreja? | Pretendemos saber a opinião do inquirido sobre as taxas de IMI aplicadas pela Autarquia, se os coeficientes de localização estão definidos de uma forma equilibrada no mapa de zonamento, e se o VPT resultante da avaliação dos prédios urbanos traduz o justo valor/valor de mercado. |
| 11 | Concorda com os coeficientes de localização aplicados no Município de Estarreja? | |
| 12 | Como é que classificam a relação entre Urbanismo e Tributação do Património no concelho de Estarreja | Pretendemos que estabelecesse uma relação entre o aumento da carga fiscal sobre o património e a eventual mais-valia da qualidade urbanística ou da melhoria da qualidade e condições de vida e de bem-estar dos munícipes. |

Recolha de opinião sobre o nível de desenvolvimento do Município

| | | |
|----|--|--|
| 13 | Olhando para o passado recente, do ano de 2000 ao ano de 2006, como é que observaram a evolução e o desenvolvimento do município? | Pretendemos saber, de um modo geral, as transformações que têm ocorrido no Município desde 2000 e se esse desenvolvimento se acentuou a partir de 2003. |
| 14 | Esse desenvolvimento destacou-se após o ano de 2003? | |
| 15 | O Município de Estarreja tem assumido uma função pró activa em prol da população? | Pretendemos saber se o Município tem aplicado medidas que fomentem o desenvolvimento empresarial, a preservação do património histórico, cultural e edificado entre outros. |
| 16 | O agravamento da carga fiscal de IMI e IMT (Impostos Municipais) sobre os cidadãos a partir de 2003, tem “alavancado” o desenvolvimento do Município? Esse desenvolvimento traduz-se no aumento de satisfação dos contribuintes? | Pretendemos saber se o desenvolvimento do Município, a verificar-se, tem contribuído para gerar riqueza, postos de trabalho, bem como se criou incentivos aos contribuintes para aquisição de habitação, ou incentivos ao arrendamento dentro da circunscrição do município. Se foram criados melhores acessos rodoviários e pedonais, melhores espaços de lazer, aumentando deste modo o nível de satisfação dos munícipes. |